

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

Fondement justificatif du Droit à indemnité

AU PROFIT DE LA VICTIME

De dommages résultant d'émeutes ou attroupements

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 27 Juin 1918, à 3 heures du soir

PAR

Jean JOUSSET

Président : M. JACQUELIN, professeur

*Suffragants : { MM. LARNAUDE, professeur.
SOUCHON, professeur*

PARIS

JOUVE & C^{ie}, ÉDITEURS

15, Rue Racine (VI^e)

1918

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

Fondement justificatif du Droit à indemnité

AU PROFIT DE LA VICTIME .

De dommages résultant d'émeutes ou attroupements

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 27 Juin 1918, à 3 heures du soir

PAR

Jean JOUSSET

Président : M. JACQUELIN, professeur

*Suffragants : { MM. LARNAUDE, professeur.
SOUCHON, professeur.*



PARIS

JOUVE & C^{ie}, ÉDITEURS

15, Rue Racine (VI^e)

—
1918

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

INTRODUCTION

De tous temps les foules anonymes ont commis des dégâts et des pillages. La victime de ces déprédations a évidemment un droit à voir réparer les dommages qui lui ont été causés de ce fait. Mais elle ne se trouve en présence de personne à qui elle puisse réclamer réparation, puisque les auteurs directs de l'attentat sont anonymes.

Ce sont des gens de la foule qui sont auteurs des dégâts, et comment réclamer une indemnisation à la foule, et comment savoir qui parmi elle est coupable ?

Ainsi l'émeute se comporte comme les fléaux de la nature à ce point de vue que la victime n'a devant elle aucun répondant. Mais elle en diffère en ce que les dommages qu'elle amène ont de vrais auteurs, ne sont point l'œuvre de forces aveugles comme les phénomènes atmosphériques ou géologiques. Il y a des coupables, il y a des gens qui ont nui à autrui et qui lui doivent réparation pour ce fait.

Aussi la situation de la victime de dommages résultant d'émeute a toujours préoccupé le législateur, toujours celui-ci a reconnu le droit de la victime à

une réparation, et toujours il a recherché sur qui devait s'exercer ce droit, à qui l'on pouvait s'adresser pour demander justement indemnisation des dégâts commis. Le problème est ardu.

Dès la plus haute antiquité le législateur a établi certaines présomptions de culpabilité afin d'assurer la réparation, et à rendu ainsi responsable toute une collectivité pour atteindre sûrement le coupable. Mais il faut dire que la plus grande préoccupation fut, sans doute alors d'assurer l'ordre et la sécurité des habitants plutôt que la sanction du droit de la victime. La réparation des dommages subis par celle-ci en est résultée, mais ce n'était pas le but directement recherché par le législateur. On voulait assurer le respect des droits de tous, mais non pas directement la réparation de tel ou tel préjudice.

Mais plus tard, lorsque l'idée de droit individuel se fut développée, le souci vint de faire régner la justice dans ce domaine et d'assurer que la personne qui avait eu indûment à souffrir d'une troupe d'individus verrait réparer le tort à elle causé, et trouverait devant elle un répondant des dommages subis. L'idée de réprobation de l'usage de la violence, l'impression d'injustice qu'elle amenait furent sans doute à la base de cette transformation et firent rechercher la réparation du trouble.

La France, qui fut toujours le pays du souci du droit inviolé, s'appliqua particulièrement à cette recherche. Aussi voyons-nous une évolution fort intéressante, à partir du xix^e siècle, dans le fonde-

ment du droit à réparation de la victime de dommages résultant d'émeutes ou attroupements.

La loi du 10 vendémiaire an IV tout d'abord fut une loi d'intimidation pour réprimer les désordres trop fréquents dans une époque de troubles politiques. Le droit de la victime fut alors basé sur la faute des habitants. La collectivité essentielle dans la Nation, celle ayant le plus conscience d'elle-même et de l'interdépendance de ses membres, était la commune. Aussi, le législateur de la Révolution édicta-t-il la responsabilité collective des citoyens d'une même commune.

Ceux-ci étaient présumés en faute, comme nous le verrons, pour avoir eux-mêmes pris part aux désordres ou pour ne s'être pas opposés par la force aux dégâts commis par des étrangers ou par une partie d'entre eux.

Mais bientôt cette idée de faute des habitants eux-mêmes sembla injuste. Pourquoi rendre responsables de dégâts qu'ils n'ont matériellement pas pu commettre de malheureux vieillards, des enfants ou des femmes débiles ? De plus, l'ordre social et la loi interdisent aux citoyens d'avoir recours à la force pour sauvegarder leurs personnes et leurs biens, en dehors de l'article 328 du Code pénal. Les citoyens ont, en quelque sorte, renoncé à l'usage de leur propre force pour s'engager à demander assistance à l'Etat qui peut seul faire usage de la force publique.

Le système de la responsabilité des habitants eux-mêmes semblait au contraire inviter ceux-ci à se dé-

fendre par la force, et devenait inadmissible avec l'état d'organisation et d'ordre de la société moderne.

Un nouveau fondement du droit de la victime s'introduisit alors. Nous avons dit que les citoyens renoncent à faire usage de la force et remettent à l'Etat le soin de les garder. L'Etat s'acquitte de cette mission par la police. Or, en France, l'Etat confie aux communes la charge de la police locale. Si des troubles sont intervenus, il semble logique de demander compte des dommages qu'ils ont entraînés à l'autorité qui est chargée de les empêcher.

De plus, l'idée de personnalité morale se développait. L'idée de la responsabilité pour faute des habitants fit donc place à l'idée de responsabilité de la commune pour faute de la municipalité chargée d'assurer l'ordre. Sans doute ce sont encore les habitants qui subissent dans leur fortune la charge de l'indemnisation, mais c'est à titre de responsables de leurs administrateurs élus qui sont en quelque sorte leurs gérants.

Ce fut le fondement du droit de la victime dans la loi du 5 avril 1884.

Pourtant cela entraînait encore quelque injustice. Tous n'ont pas voté pour la municipalité coupable. Puis, lorsque l'autorité chargée de l'ordre n'aura commis aucune faute, la victime ne se trouvera plus en présence d'aucun responsable; or, c'est justement cette absence de responsable que veut éviter la Loi.

Une nouvelle idée se fit alors jour. On se demanda

si la Société ne forme pas une sorte de *société d'assurance mutuelle* où tous mettent en commun un certain nombre de risques. Mais cette idée demande de plus amples développements.

Quoi qu'il en soit, on admit que l'Etat ou la commune peuvent être responsables sans qu'il y ait faute de leur part. Ce sont ces collectivités que la victime trouve devant elle au moment de demander à être indemnisée des dommages indûment subis.

C'est le fondement du droit de la victime dans la loi du 16 avril 1914.

Nous voyons donc une intéressante évolution.

La responsabilité va toujours en s'élargissant. La conception de l'interdépendance des membres de la société se développe de plus en plus. La victime se trouve enfin toujours indemnisée.

Cette évolution est le résultat de la noble préoccupation de voir tout droit sanctionné, tout sujet d'un droit en mesure de l'exercer et trouvant devant soi un responsable à qui s'adresser, de voir enfin la justice s'exercer en toutes matières.

Dans cette étude, nous nous sommes appliqués à rejeter tout ce qui n'a pas vraiment rapport au *fondement même* du droit de la victime de dommages résultant d'émeutes, négligeant ainsi l'étude de certaines parties de texte intéressantes à d'autres points de vue.

Considérant l'abus qui a été fait du mot de « solidarité » souvent employé dans un sens vague, et

afin d'éviter toute confusion nous avons usé du mot *interdépendance* en parlant de l'état dans lequel les citoyens se trouvent dans la société, et de l'expression *répartition du risque* pour exprimer l'idée de mise à la charge d'un ensemble, d'une collectivité, de certains dangers courus par les membres de cette collectivité. Nous n'avons gardé le mot de « solidarité », que dans les citations, le prenant alors dans le sens d'*interdépendance* ou de *répartition du risque* suivant qu'il nous a semblé que l'auteur de la citation avait en vue l'une ou l'autre de ces idées.

FONDEMENT JUSTIFICATIF
DU
DROIT A INDEMNITÉ
AU PROFIT DE LA VICTIME
DE DOMMAGES RÉSULTANT D'ÉMEUTES
OU ATTROUPEMENTS

PREMIÈRE PARTIE

Responsabilité collective des habitants. —
Loi du 10 vendémiaire an IV

CHAPITRE PREMIER

L'Antiquité

Chez les peuples anciens et chez ceux qui, actuellement, vivent dans un état de civilisation peu avancé, nous voyons toujours la famille entière rendue responsable du crime commis par un de ses membres.

On peut dire que l'une des causes en est que les familles veulent préserver leurs membres des attentats, car elles amènent ainsi les chefs des autres familles à user de leur autorité pour empêcher leurs subordonnés de commettre des actes pouvant ame-

ner à leurs parents la vengeance des alliés de la victime. Ce n'est sans doute pas la seule raison de cette solidarité familiale, mais c'en est certainement une.

Lorsque les familles se groupèrent et que l'on vit apparaître un pouvoir supérieur à celui du chef de famille, quand il y eut un germe de gouvernement, l'autorité, pour faciliter sa tâche et assurer plus facilement l'ordre, usa du même moyen. Déclarer que les parents du coupable ou ceux qui vivent ordinairement avec lui sont responsables de ses crimes, c'est porter l'ensemble des responsables à empêcher l'un d'eux, par tous moyens en leur pouvoir, de commettre quelque attentat pouvant amener sur tous une cruelle répression.

Et de là on passe insensiblement à rendre les collectivités responsables des crimes commis sur le territoire qu'elles occupent, afin de les porter à empêcher la perpétration de ces crimes.

« L'idée dominante à cette époque... c'est de suppléer à un organisme encore inexistant : la police (1). »

C'est sous cette forme que nous trouvons cette responsabilité collective dès la plus haute antiquité. On la trouve d'abord dans le Code Hammou-Rabi, § 23 et 24 (environ deux mille ans avant Jésus-Christ).

Dans l'ancienne Egypte, lorsque l'on trouve sur le

1. Vanneroy, thèse 1907, p. 13.

territoire d'une cité le corps d'un étranger assassiné et que l'on ignore qui est l'auteur du crime, la cité « est obligée d'embaumer la victime, de la préparer de la manière la plus magnifique, et les prêtres du Nil l'ensevelissent comme si c'était quelque chose de plus que le cadavre d'un homme » (1).

On trouve des dispositions analogues dans le droit criminel de presque tous les peuples d'Orient de l'antiquité (2).

Chez les Romains, cette solidarité se retrouve dans la *gens*. Mais on est peu fixé sur sa nature exacte, cependant, d'après la tradition, dans la *gens horatia*, on avait gardé la coutume de certaines cérémonies expiatoires depuis le meurtre de Camille (3).

Chez les Francs, il y avait, comme aujourd'hui encore chez les peuples primitifs, la responsabilité de la famille entière pour un crime commis par un seul. Toutefois, au moyen de la curieuse cérémonie appelée « abdication de parenté » on pouvait se soustraire à la vengeance de toute la famille (4).

1. Hérodote, t. II.

2. Thonissen, t. I, *passim*; Létourneau, *l'Evolution de la morale*. Paris, 1887; Sighèle, *la Foule criminelle*, 1892.

3. Choppard, *De la responsabilité des municipes*. Paris, 1874; Raymond, *Histoire du droit municipal en France*; Fustel de Coulanges, *la Cité antique*, 2^e édition, p. 226; Redon de Colombier, *De la responsabilité des municipes*; Roguin, *De la responsabilité des municipes*. Thèse, 1891.

4. Tacite, *De moribus germanorum*, ch. XXI et XXII; Baluze, *Capitulaires des rois de France*, t. I; Montesquieu, *Esprit des Lois*, livre XXX, ch. XVII; Augustin Thierry, *Considérations sur l'Histoire de France*, ch. VI; *Histoire de la conquête de l'Angleterre*, livre VI; Guizot, *Histoire de la civilisation en France*, t. I,

Un capitulaire de Childebert II, en 595, revint à la solidarité du bourg (1). Un édit de Clotaire II, rendu la même année, le vint confirmer (2).

Dans le même sens encore on trouve des ordonnances rendues en 1579, 1640, 1670 et 1775 (3). Et on en peut rapprocher les « édits du Roy sur le droit de marché » des 4 novembre 1679, 17 juin 1707, 3 novembre 1714, 25 mars 1724 de 1732 et 1747 (4).

En Provence, on voit, en 1243, le comte Raymond Béranger organiser, dans les « Statuts de la Cour

neuvième leçon; Pardessus, *Loi Salique*; Touiller, *Droit civil français*, t. II, n° 237; Meyer, *Esprit, origine et progrès des institutions judiciaires des principaux pays d'Europe*, t. I, livre I, ch. VIII; Fustel de Coulanges, *op. cit.*, 5^e édition, p. 118 et 126; Thonissen, *l'Organisation judiciaire et la Procédure pénale de la Loi Salique*, p. 158 et s., 225 et s.; Duboys, *Histoire du droit criminel des peuples anciens*, t. I, p. 150, t. II, p. 161; Darest, article publié dans le *Journal des Savants*, 1881; Kowaleski, *Revue de Sociologie*, 1897, p. 205; Tarde, *la Philosophie pénale*, p. 137.

1. Baluze, *op. cit.*, p. 18.

2. *Idem*, p. 19.

3. Merlin, *Répertoire de jurispr.* V° *communauté d'habitants*; Jousse, *Traité de la justice criminelle en France*, 2^e partie, livre II; Pothier, *Œuvres posthumes*, t. III, section 6; Denizart, *Communautés d'habitants*, p. 739 et suiv.; Isambert, *Recueil d'édits*, année 1579, art. 196; année 1640, art. 332; Du Hallan, *la Vie de Charles V.* p. 875; La Poix de Fréminville, *Traité du gouvernement des biens des communautés d'habitants*, p. 756 et suiv.; Boutarille, *Explication de l'ordonnance de Louis XIV sur les matières criminelle*, 1743, t. II, p. 257; Serpillon, *Code criminel*. Lyon, 1767, t. II, p. 956; Germain, *Histoire de la commune de Montpellier*, 1851, t. II, p. 137 et suiv.; Pasquier, *Recherches de la France*. Amsterdam, 1772, I-3, ch. XVI.

4. Cité par M. le procureur général Sandbreuil à la Cour d'Amiens dans son discours du 3 novembre 1864.

d'Aix », la responsabilité collective des communautés et des villages (1).

De même le règlement de 1736 du Parlement de Bretagne (2) dit que « les habitants des villages voisins des Landes Galloises ou terrains vagues, où les fossés auront été démolis ou les arbres coupés, demeureront civilement responsables solidairement des dommages et intérêts résultant de la démolition des fossés ou abattis des bois en cas qu'ils ne dénoncent pas les coupables. »

On voit bien le caractère de cette responsabilité collective. Le pouvoir veut intéresser les habitants au maintien de l'ordre. C'est une disposition prise dans l'intérêt commun, et non directement pour indemniser la victime du dommage à elle causé. Plus simplement on peut dire qu'il y a là une disposition préventive et d'ordre pénal.

1. Girard, *Essai sur l'Histoire du droit français au moyen âge*, II, p. 16; La Ferrière, *Histoire du droit français*, t. V, p. 541.

2. Pouilly du Parc, *Principes du droit français suivant les maximes de Bretagne*, t. II, p. 383 et suiv.; Touiller, *Droit civil français*, n° 242.

Nota. — Nous avons préféré renvoyer à la bibliographie pour ne pas faire une étude trop prolongée de ces parties qui ont déjà été plusieurs fois traitées dans de précédentes études.

CHAPITRE II

La Révolution. — Loi du 10 vendémiaire an IV

Sous la Révolution, la réglementation sur ce point garde le même caractère pénal que nous lui avons vu jusqu'alors. Il va sans dire que si cette disposition fut appliquée parfois aux crimes ou délits individuels, elle trouva surtout son application dans la prévention des délits collectifs, des attentats à force ouverte commis par des attroupements, des émeutes. Car, dans le premier cas, on peut très souvent punir le coupable lui-même, tandis que dans le second on ignore presque toujours qui sont les vrais coupables.

Les deux caractères essentiels de la législation sur la matière sont alors ceux-ci : Tous les habitants sont responsables, non pas la commune personne morale ; on ne veut pas sanctionner le droit de la victime elle-même, on veut empêcher le crime d'être commis.

Mais il fallait, surtout à une époque où le Droit était particulièrement révé, au cours d'une révolution qui fut à coup sûr bien plus juridique que sociale, que toutes les mesures législatives eussent

un fondement juridique. Aux obligations imposées à tous les membres d'une collectivité il fallait donc une autre base que celle de l'intimidation. Aussi les législateurs cherchèrent-ils, mais vainement, à en formuler une.

Dupont, de Nemours, lors de la discussion du décret du 23 février 1790, disait à la tribune : « Oula plus grande partie des habitants de la commune ont pris part au désordre et doivent en conséquence le réparer, ou cette majorité a négligé de contenir la minorité, et alors elle devient responsable de sa faiblesse ».

Il s'en tient à ce fondement de Droit naturel ; ni Lanjuinais ni Préteau, qui prirent la parole à l'occasion du vote de ce même décret, n'en trouvent de plus satisfaisant. Le vague subsiste chez certains auteurs qui ont traité de la loi du 10 vendémiaire an IV. Ainsi Valframbert écrit (1) : « Il est en effet impossible d'admettre en thèse générale que tous les membres d'une association soient solidaires des fautes commises par quelques-uns d'entre eux ; néanmoins il est des circonstances où cette solidarité se conçoit en équité et en justice et où la loi fait peser sur tous la responsabilité des actes d'une fraction de l'association. »

Cependant il est intéressant de voir dès alors le germe de la responsabilité des habitants à titre d'electeurs d'une municipalité coupable, que nous

1. *De la Responsabilité des communes aux termes de la loi du 10 vendémiaire, an IV*, p. 5.

trouverons dans la loi de 1884. Nous trouvons en effet cette idée dans les paroles que prononça Préteux à l'occasion de la discussion du décret du 23 février 1790 :

- « La contribution, disait-il, pour les dédommagements devant être établis au marc la livre de l'imposition, les grands propriétaires sont garants comme les autres à raison de leurs propriétés ; ils ne se feront représenter alors que par des gens dont ils connaîtront la bonne foi : Ils seront les premiers à réunir les moyens propres à écarter les insurrections funestes. » Mais ce n'est là qu'une idée très embryonnaire.

Et pourtant, si le fondement véritablement juridique manque, la nécessité d'une réglementation, et d'une réglementation sévère et effective, se fait sentir plus que jamais. A cette époque, comme dans tous les temps troublés, où le pouvoir change, où il a perdu son prestige, des bandes de gens sans aveu perpètrent dans les campagnes maints attentats, sans redouter de sanctions de la part d'une autorité occupée à des luttes politiques. Et ce ne sont pas seulement ces bandes de brigands qui troublent l'ordre du pays, mais bien plus souvent on voit les citoyens eux-mêmes se porter à des excès pour sanctionner ce qu'ils croient être leurs nouveaux droits. On fait courir le bruit que le gouvernement permet que l'on se passe justice à soi-même pendant un mois encore (1).

1. *Moniteur*, 22 février 1790.

Les paysans voyant alors abolis les privilèges de leurs seigneurs, s'imaginent que c'est une preuve de l'infamie de leurs anciens maîtres; on voit la haine accumulée en eux les porter aux plus tristes excès: Ils pillent, incendient les châteaux, refusent de payer les redevances les plus légitimes. Le seigneur est le plus souvent en même temps le propriétaire, mais si la Révolution a justement renversé les privilèges elle n'a pas supprimé le droit de propriété. Pourtant, dans l'esprit des naïfs, le seigneur a perdu tous ses droits: Aucune redevance ne lui est due à présent. D'ailleurs le paysan voit ceux qu'on l'avait habitué à respecter même dans leurs exactions, attaqués de tous côtés, privés de certains de leurs droits, et il considère ces mesures comme des punitions de crimes. Les anciens maîtres deviennent pour lui de vils coquins que le gouvernement lui-même lui désigne comme malfaiteurs à punir.

Et puis souvent ce sont des siècles de vexations et de souffrances qui amènent tout un fond de haine à la surface. Et la bonne foi du citoyen est trompée: des bruits courent qui lui désignent tel comme accapareur de grains, tel autre comme ayant gaspillé des vivres si nécessaires à la consommation générale dans une époque où la désorganisation administrative met mille entraves à la production et surtout à la circulation.

Aussi voit-on les émeutes terroriser tout le territoire. « Remiremont n'est sauvé que par un détache-

ment de dragons ; 800 hommes attaquent le château d'Uberbrunn. L'abbaye de Neubourg est emportée ; à Gœubvillers, le 31 juillet, 500 paysans sujets de l'Abbaye de Murbach fondent sur le palais de l'Abbé et sur la maison des Chanoines... Dans la Franche-Comté plus de quarante châteaux et maisons seigneuriales sont pillés ou brûlés » (1).

A Béziers, quatre commis de l'impôt du sel sont mis à mort par la populace, ce qui amène la loi du 23 février 1790 ; à Maubeuge, à Rouen, de véritables insurrections, causées souvent par le prix du pain, amènent le pillage des bâtiments municipaux.

Pour réprimer ces troubles, l'autorité est désarmée. On peut même dire qu'il n'y en a pas puisqu'il n'y en a pas de reconnue par les habitants. Le 23 juillet 1789, Mirabeau peut dire que la principale cause des désordres en France est « qu'aucune autorité reconnue n'existe ». Il n'y a pas de service de police organisé. Les municipalités sont sans force. Bien que, le 14 décembre 1789, elles deviennent électives, le peuple ne se sent pas d'interdépendance communale. Avec l'ancien régime tout est emporté, et rien encore n'est venu remplacer les institutions, insuffisantes d'ailleurs, qui ont disparu.

Le pouvoir est donc amené à obliger, par des mesures légales, les habitants à faire régner l'ordre par eux-mêmes en les rendant solidairement responsables des dommages commis par un seul.

1. Taine, *L'Ancien régime*, livre III, *passim*.

Aussi des décrets se succèdent rapprochés.

Le décret des 10-14 août 1789 porte ces mots :
« Considérant que l'union de toutes les forces, l'influence de tous les pouvoirs, l'action de tous les moyens et le zèle de tous les bons citoyens doivent concourir à réprimer de pareils désordres... »

Le 20 octobre 1789 la Constituante vote la loi martiale — décret des 21 août et 21 novembre 1789 — qui donne aux officiers municipaux la disposition des forces publiques et les rend responsables de leurs fautes : « à peine pour ces officiers d'être responsables des suites de leurs négligences », et prévoit un ensemble de mesures à prendre en cas d'émeutes. La loi municipale du 14 décembre 1789 les charge du « soin de faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police ». La loi des 23-26 février 1790 rend la « commune responsable des deux tiers des sommes enlevées au Trésor public ; et déclare — article 5 — que « lorsqu'il aura été commis quelque dommage par un attroupement, la commune en répondra si elle a été requise, et si elle a pu l'empêcher, sauf le recours contre les auteurs de l'attroupement ». Mais le décret des 2-3 juin 1790, qui « enjoint à tous les honnêtes gens de dénoncer aux municipalités, aux administrations de Département, aux assemblées nationales ceux qui séduisent, trompent et soulèvent le peuple », est plus propre à encourager la haine qu'à la réprimer.

La loi des 16-24 août 1790 confirme la responsabilité et les pouvoirs de police des municipalités.

Mais le décret des 6-12 octobre 1790 ne rend les communes responsables des attentats contre les convois de grains que subsidiairement, et si on ne découvre pas les coupables eux-mêmes. Les pouvoirs de police des municipalités sont encore augmentés par les décrets des 18-22 juillet et 3 août 1791. Ce dernier permet aux municipalités de dresser la liste des suspects et des gens sans aveu. Ils le sont aussi par celui du 3 août de la même année qui permet au maire de réquisitionner la force armée.

Le loi des 26-27 juillet 1791 définit l'attroupement un « rassemblement de 15 personnes s'opposant à l'exécution d'une loi, d'une contrainte ou d'un jugement », et charge de la répression le procureur de la commune.

Enfin la Constitution de 1791 déclare que le devoir de répression appartient aux officiers municipaux, sauf dans les grandes villes où il y a des commissaires de police.

La Législative continua dans le même sens l'œuvre de la Constituante.

Le décret du 29 novembre 1791 confirme la responsabilité pécuniaire des communes, et celui des 28-3 février 1792 leur donne le soin d'assurer la circulation des grains et leur sécurité. Une loi des 17-25 juillet 1792 attire particulièrement l'attention par une disposition assez ingénieuse qu'elle contient et qui met bien en évidence le caractère pénal de la législation des émeutes à cette époque. La peine infligée à la commune à l'occasion des troubles con-

sistait à indemniser le Trésor des frais causés par la répression. Le paiement par les contribuables de la commune était assuré par l'imposition de sous additionnels aux contributions directes ; et il y avait, ce que nous retrouvons dans la loi de vendémiaire, un recours possible contre les auteurs des troubles.

Enfin, pour terminer l'exposition de l'œuvre de la Législative, nous citerons le décret du 11 août 1792 qui mettait à la charge de la commune non plus seulement la police locale, mais encore la police destinée à rechercher les coupables de crimes envers l'Etat.

La Législative fait bientôt place à la Convention. Mais cette assemblée garde dans les mesures qu'elle prend contre les troubles locaux le même esprit qui animait la Législative.

En mars 1793 on proposa de rendre responsables individuellement et solidairement tous les membres des corps constitués de Paris des atteintes portées aux propriétés. Mais la proposition n'eut pas de suite.

Bientôt Robespierre tombe et est exécuté. La journée du 10 thermidor an II amène une réaction dans le pays : les royalistes reprennent de l'influence. Dans le midi principalement, on voit sévir la Terreur blanche. A Paris, la population, irritée de la suppression de la commune par la Convention, se livre à des troubles qui inquiètent celle-ci. Un décret du 11 floréal an III invite le Comité de législation à « rendre compte incessamment de l'état de la

législation sur la responsabilité civile des communes et sections de communes et de la force armée dans le cas de troubles à la tranquillité publique, d'émeutes ou de sédition, de rassemblements contraires à la libre circulation des grains ou de pillage des propriétés » et à présenter « ses vues sur les moyens de faire exécuter et perfectionner les lois relatives à ces objets » (1).

Puis, le 16 prairial an III, la Convention rend un nouveau décret sur la circulation des grains et la responsabilité des communes en cette matière (2). Ce décret porte que, « lorsqu'il sera commis des pillages de grains, farines ou subsistances sur le territoire d'une commune, la municipalité qui n'aura pas prévenu ou dissipé les attroupements, et tous les habitants de la commune qui n'auront pas désigné les auteurs, fauteurs ou complices du délit, seront solidairement responsables de la restitution des objets pillés, ainsi que des dommages et intérêts dus au propriétaire et de l'amende envers la République. »

Son texte présente un intérêt tout particulier, parce que nous y trouvons en germe les principaux caractères de la loi du 10 vendémiaire an IV. Ainsi dans ce décret nous voyons la peine, l'amende due au Trésor, portée à une somme égale à la valeur des objets pillés, et immédiatement payable, ainsi

1. Décret du 11 floréal an III cité par Poissonnier. Thèse 1912, p. 42.

2. Duvergier, p. 164.

que le double de la valeur desdits objets, à titre d'indemnité au propriétaire, par les vingt plus forts contribuables de la commune. C'est aussi ce décret qui donne compétence sur ces points aux tribunaux de district.

Le 7 vendémiaire an IV, un décret rend civilement et pénalement responsables, les officiers municipaux des fautes commises dans l'approvisionnement des communes.

Nous voyons donc, dans la législation révolutionnaire sur les émeutes, un caractère bien net d'intimidation ; mais il faut remarquer que ce sont souvent déjà les officiers municipaux, et non les habitants, qui sont civilement responsables.

Dès les premiers jours de vendémiaire an IV, la population s'agite, émue qu'elle est de voir la Convention réussir dans son projet d'obliger à réélire les deux tiers de ses membres dans la nouvelle assemblée. Prévoyant les troubles du 13 vendémiaire, Delaunay d'Angers, dépose le 10 un projet sur la « police intérieure des communes », qui fut discuté et adopté le même jour.

Ce fut le décret du 10 vendémiaire an IV (1).

1. Voir un historique des circonstances, dans lesquelles intervint la loi de vendémiaire, au réquisitoire du procureur général Dupin, au *Rép. alph. de Jurispr.* Dalloz, p. 366, sous Cass. civ., 6 avril 1836.

CHAPITRE III

Analyse et critique de la loi du 10 vendémiaire an IV

La loi du 10 vendémiaire an IV proclame dans son titre premier, que « tous citoyens habitant la même commune sont garants civilement des attentats commis sur le territoire de la commune, soit envers les personnes, soit contre les propriétés ». Et l'article 1^{er} du Titre 4 reprend : « Chaque commune est responsable des délits commis à force ouverte ou par violence sur son territoire par des attroupements ou rassemblements armés ou non armés, soit envers les personnes, soit contre les propriétés publiques ou privées, ainsi que des dommages et intérêts auxquels ils donneront lieu. »

Les termes de cet article déterminent nettement le domaine de la loi et de quels faits elle rend les habitants des communes solidairement responsables, mais ils ne permettent pas de se rendre compte du caractère de cette responsabilité. Cependant nous y voyons indifféremment employés les mots « communes » et « habitants ». C'est bien une preuve de la confusion faite entre la commune elle-même et les

habitants. Même confusion dans les articles 9 et 12. Ce sont ici les habitants qui sont responsables, non pas la municipalité qui représente la commune.

Rien n'indique mieux que l'article 8 du titre IV, le caractère pénal, préventif, de la loi. L'article 7, en effet, dispose que les habitants sont responsables des ruptures criminelles de ponts, de l'obstruction des routes par abattis d'arbres, et l'article suivant supprime cette responsabilité dans le cas où la « commune justifierait avoir résisté à la destruction des ponts et des routes, ou bien avoir pris toutes les mesures qui étaient en son pouvoir pour prévenir l'événement. »

Donc les dommages et intérêts, et *a fortiori* l'amende encourue, sont une peine infligée pour ne s'être pas opposé, même par la force, à la perpétration des crimes prévus. Et cette peine est infligée aux habitants.

Mais, bien plus, la loi a un caractère si pénal et un but si déterminé d'intimidation qu'on la voit établir la responsabilité collective des habitants même pour le refus par les fermiers de livrer les redevances prévues par les baux aux propriétaires de leurs fermes. N'est-ce point suffisant pour montrer à l'évidence que la loi de vendémiaire veut assurer par tous moyens propres la reconnaissance des droits de propriété que les populations s'imaginent disparus avec les privilèges seigneuriaux ; on veut prévenir les attentats de toute nature aux droits des propriétaires en portant, par une responsabilité collective, les habitants à s'in-

fluencer les uns les autres pour respecter l'ordre. Le fermier redoute trop peu l'autorité faible du gouvernement nouveau et sans prestige, ignore les tribunaux ; il faut y suppléer et le contraindre à se dire que s'il ne paye pas ses redevances ce sont ses concitoyens eux-mêmes qui l'y obligeront, ne voulant pas être amenés à payer à sa place.

Le caractère pénal de la loi est encore accentué par l'amende et la prestation d'une indemnité du double de la valeur des objets pillés.

De même l'article 11 du titre V édicte qu'en cas de non paiement dans la décade on usera de la force armée pour contraindre la commune au versement de ce qu'elle doit.

On trouve dans l'article 15 du titre IV une preuve de cette idée que les habitants sont présumés avoir eux-mêmes pris part aux troubles (1) ou ne pas s'être opposés par la force à des troupes d'émeutiers envahissant leur territoire (2) suivant le dilemme posé par Dupont de Nemours lors de la discussion du décret du 23 février 1790.

Cette idée de faute n'aurait pu avoir d'application dans la pratique de la loi si, pour obtenir satisfaction, le sinistré avait dû *prouver* la faute. Aussi y a

1. Cet article s'exprime ainsi : « dans le cas où les rassemblements auraient été formés d'individus étrangers à la commune sur le territoire de laquelle les délits ont été commis... » la commune « demeure déchargée de toute responsabilité. »

2. Car cet article porte qu'il en est de même dans le cas où « la commune aurait pris toutes les mesures qui étaient en son pouvoir à l'effet de les prévenir et d'en faire connaître les auteurs. »

t-il une présomption légale de faute établie contre la commune : c'est à la commune à prouver qu'elle se trouve dans l'un des cas d'exonération de responsabilité prévus par l'article 5 du titre IV. Jurisprudence et doctrine sont d'accord pour admettre que ce texte établit la présomption légale. La preuve est à la charge des communes. Nous verrons bientôt, dans l'étude de la jurisprudence sous l'empire de la loi de vendémiaire, comment les tribunaux appliqueront cette présomption, quel parti ils en sauront tirer.

La répartition de l'impôt servant à payer l'indemnité nous montre aussi que la faute des habitants est à la base de la responsabilité. Cet impôt, dans la loi de vendémiaire, est prévu en ces termes : « La répartition et la perception pour le remboursement des sommes avancées » par les vingt plus fort contribuables « seront faites sur tous les habitants de la commune..., et d'après le tableau des domiciliés ».

Il s'agit certainement des domiciliés au jour de l'émeute et non au jour de l'imposition.

Quand on impose les propriétaires de la commune, c'est-à-dire tous ceux qui ont un intérêt à ce que l'émeute n'amène pas le pillage des propriétés immobilières, c'est la preuve que l'on prend, comme fondement de la responsabilité, la répartition du risque. Mais quand, au contraire, comme dans la présente loi, on répartit les dommages et intérêts à payer entre les domiciliés, c'est que l'on présume que les habitants de la commune ont manqué à leur devoir,

soit en prenant part à l'émeute, soit en ne s'y opposant pas par la force.

Ainsi nous trouvons, et dans le titre de la loi, et dans les circonstances qui en ont amené le vote, la responsabilité collective des habitants (1). Malheureusement les trois rapports établis à l'occasion de son élaboration et la relation de sa discussion par la Convention ont été perdus.

Mais, pour bien montrer le caractère pénal, coercitif, exorbitant, de la législation révolutionnaire sur la matière, citons une loi intéressante du 24 messidor an VII (12 juillet 1799) « sur la répression des brigandages et des assassinats dans l'intérieur (2). »

Cette loi dispose dans son article 2 que les « parens d'émigrés, leurs alliés, les ci-devants nobles compris dans les lois du 3 brumaire an IV et 9 brumaire an II, les aïeuls, aïeules, pères et mères des individus qui, sans être nobles ni parens d'émigrés, sont néanmoins connus pour faire partie des rassemblements ou bandes d'assassins, sont personnellement et civilement responsables des assassinats ou brigandages commis dans l'intérieur en haine de la République. »

On dressera donc la liste de ces gens, et, s'il a été commis un assassinat dans le département d'un

1. V. aussiles considérations de M. Batbie sur l'Esprit de la loi du 10 vendémiaire an IV d'après les circonstances historiques et le dispositif même de la loi dans ses discours prononcés lors de la discussion de la loi de 1884. *Journ. off.*, séance de février 1884 au Sénat, p. 856.

2. Duvergier, vol. ans VII et VIII, p. 297.

fonctionnaire, d'un défenseur de la Patrie, ou d'un acquéreur de biens nationaux, ils seront tenus solidairement à payer 5.000 francs de dommages et 6.000 francs à la veuve. Ils sont aussi déclarés responsables des enlèvements de récoltes, spoliation des deniers publics et de certains autres délits.

Mais ici le fondement est purement politique, nullement juridique.

La loi de vendémiaire fut soumise, lors de son application, à de vives critiques. Son caractère pénal, son esprit d'intimidation la rendirent odieuse, quoique la jurisprudence ne l'appliquât pas dans toute sa sévérité.

On lui reprochait aussi de sacrifier, par les exceptions qu'elle contenait, les droits de la victime de pillages, surtout pour la ville de Paris.

Les uns la trouvaient trop sévère, lui reprochant de rendre responsables des habitants qui n'avaient pas pris part à l'émeute, qui n'avaient même pas pu le faire, faisant ainsi échec à la théorie de la personnalité de la faute. D'autres lui reprochaient d'être insuffisante pour protéger les sinistrés à cause des exceptions prévues.

Duvergier, à qui l'on demandait si la loi s'appliquait encore, répondait : « La loi de vendémiaire n'est pas abrogée, mais elle devrait l'être ».

Touiller écrivait en 1828 : « Le fait d'autrui nous est étranger. La raison dit que les fautes sont personnelles, que chacun n'est garant que de celles qu'il a commises et qui peuvent lui être imputées...

On ne la trouve (cette règle) violée que sous les despotes et les tyrans... »

« En voyant l'injustice de ces dispositions, un sentiment d'indignation s'élève dans le cœur de l'homme paisible, sans cesse exposé à se voir ruiné par la réparation d'un délit commis souvent pendant la nuit, pendant qu'il dormait et à une telle distance de son habitation que, même pendant le jour, il n'eut pu en avoir connaissance. »

Et Manuel en 1817, soutenait qu' « il y a injustice à rendre les citoyens responsables des fautes qu'ils n'ont pas commises ».

Enfin M. Bernard disait à la Chambre, le 28 octobre 1883, que, « la loi de vendémiaire est, par sa nature, par son but, une loi de police, loi essentiellement politique, d'un caractère exceptionnel et exorbitant ».

On pourrait citer maintes attaques analogues, et spécialement celles de M. Batbie dans ses rapports pour la loi de 1884.

Un argument très fort, souvent employé par les détracteurs de la loi, fut que l'organisation municipale avait complètement changé depuis l'époque où la loi fut votée. La municipalité était alors élective, le maire était bien le délégué des habitants, tandis que, à partir de l'an VIII, et pendant un certain temps, nommé par le gouvernement, il ne les représentait plus vraiment.

Il pouvait sembler en effet logique que la loi de vendémiaire, faite pour une époque extraordinaire,

troublée, et où la nécessité d'intimider les habitants pour suppléer aux services de police absents et au respect de l'autorité établie, ne fut plus admissible au moment où la vie sociale avait repris son allure normale, où la police organisée permettait de réprimer le désordre, et où le gouvernement, mieux constitué, inspirait la crainte. Une loi aussi oppressive que la loi de l'an IV ne pouvait se concevoir que dans un temps où les services publics ne fonctionnaient pas normalement.

Aussi bien des auteurs prétendirent-ils que la loi était abolie tacitement. Cela amena une vive controverse que nous n'exposerons pas ici puisque la jurisprudence continua à appliquer la loi.

Puis, en raison surtout de la réforme municipale et aussi des progrès de la notion de personnalité morale, l'idée de faute de la municipalité se fait jour de plus en plus en place de l'idée de faute des habitants. Nous verrons la jurisprudence évoluer dans cette direction ; la doctrine suivit la même ligne de conduite : la théorie de la personnalité morale, que nous ne pouvons développer ici, trouvait dans les communes un trop beau cas d'application pour ne pas se voir appliquée à la responsabilité des municipalités.

La conséquence, dans le cas de responsabilité des communes pour dommages d'émeutes de cette nouvelle théorie, consistait à déclarer responsable la commune elle-même, considérée comme personne morale, la commune représentée par sa municipalité

et, de même qu'une société civile est engagée par les actes de son gérant, engagée dans son patrimoine par les actes de son maire.

Ce ne sont plus les habitants qui sont responsables pour ne pas s'être exposés aux émeutes ou pour avoir eux-mêmes pris part aux troubles, c'est la commune elle-même qui est responsable; mais il en résulte évidemment que ce sont pourtant les habitants qui payent, seulement il y a certaines différences, pour les cas d'exonération, pour la répartition des impôts, que nous verrons dans l'étude de la jurisprudence et dans l'étude de la loi de 1884.

Si nous prenons le système de la loi du 10 vendémiaire an IV, il faut naturellement, pour que la commune ne soit pas responsable, que les habitants n'aient pas pris part à l'émeute, et, de plus, aient tout fait pour arrêter les émeutiers. Donc réunion de deux conditions. Tandis qu'avec le système de la commune responsable comme personne morale, il s'agit de savoir si la *municipalité* a fait son devoir, si elle s'est opposée à l'émeute au moyen de la police qui est entre ses mains, lors même que les émeutiers sont les habitants de la commune même.

D'après la loi de l'an IV, la responsabilité est basée sur la faute; mais c'est de la faute des habitants qu'il s'agit. D'après la loi de 1884 (et l'orientation qui la précéda et l'amena), la responsabilité est basée sur la faute de la municipalité qui est chargée du service de police, donc de ceux qui ont élu cette municipalité.

On ne recherche guère plus d'où sont les habitants qui ont commis les pillages que pour savoir si, venus d'une autre commune, ils n'auraient pas dû être arrêtés par la municipalité de ladite commune. Car l'émeute doit être arrêtée dès son origine dans les attroupements.

Tels sont les résultats de cette théorie.

Une conséquence de cette évolution dans la jurisprudence fut la situation spéciale que les tribunaux firent à la ville de Paris. Cette commune est privée de l'exercice de sa police qui est remise entre les mains du Préfet de police, organe du pouvoir exécutif; la municipalité ne peut avoir recours à la force armée pour réprimer les désordres. Les tribunaux ne lui appliquèrent pas la responsabilité prévue par la loi de vendémiaire, considérant que l'on ne pouvait pas rendre cette commune responsable d'événements qu'elle ne pouvait légalement prévenir. C'était une conséquence logique de l'idée nouvelle alors de faute du pouvoir chargé de la police.

Mais, par un illogisme bizarre, la jurisprudence n'appliqua pas la même exception à la ville de Lyon qui se trouvait légalement dans la même situation que Paris.

En sorte que, d'une part, les habitants de Paris n'avaient aucun droit à indemnité parce que la municipalité n'avait pas en main la police. Il en résultait que dans la ville où l'on voyait des troubles se produire le plus fréquemment en raison du séjour

du gouvernement, où les dispositions administratives ou législatives impopulaires avaient le plus de chances d'amener des émeutes, où les propriétés bâties ont le plus grand prix, les victimes de pillages n'avaient aucun droit à l'indemnisation.

D'autre part, à Lyon où la municipalité se voyait de même privée de la police, donc où l'on ne pouvait raisonnablement l'accuser de ne s'être pas opposée à des troubles qu'il lui était légalement impossible de prévenir, on voyait la jurisprudence condamner la commune à payer de fortes indemnités aux victimes des troubles.

Donc, ici la loi était attaquée par les malheureux habitants qui se voyaient exposés à subir d'importants dommages ; insuffisance de la loi en efficacité ; là elle l'était par les communes qui se voyaient condamnées à payer de fortes indemnités élevées pour des dommages qu'il leur avait été impossible d'empêcher.

Nous revèrrons d'ailleurs ce point dans l'étude de la jurisprudence.

Ce fut surtout la situation de ces deux villes qui amena, lors de l'élaboration de la loi municipale de 1884, le législateur à se préoccuper de la question des indemnités pour dommages causés par les émeutes. Nous verrons en effet que la loi de 1884 étend à la ville de Lyon, (et Marseille y fut assimilée en 1908,) la non application de la responsabilité que la jurisprudence antérieure n'avait reconnue que pour la ville de Paris.

Les tribunaux se basaient pour cette distinction sur la résidence du gouvernement à Paris. La loi de 1884 va donc faire cesser l'illogisme de la jurisprudence qui consacrait pour Paris l'idée de personnalité morale, et ne la reconnaissait pas pour Lyon.

Malheureusement, comme nous le verrons, c'était étendre à Lyon la malheureuse situation de la ville de Paris.

CHAPITRE IV

Législation comparée ALGÉRIE. TUNISIE. INDO-CHINE

Au début de la conquête de l'Algérie, le pays, encore mal soumis, offrait une certaine difficulté à l'organisation de la police. Durant un temps assez long, et maintenant encore dans les régions du sud où la population, moins sédentaire, est groupée en tribus, l'administration eut un caractère essentiellement militaire.

Aussi voyons-nous encore la responsabilité collective être de règle pour les incendies de forêts et les crimes de nature à troubler l'ordre public (1). Nous nous trouvons donc en présence pour ces points d'un système de responsabilité solidaire analogue à celui que nous avons vu appliqué autrefois et sous la Révolution. Le motif de cette responsabilité est la nécessité où l'on se trouve d'intimider des tribus entières pour les contraindre à faire elles-mêmes une sorte de police et à empêcher ainsi spécialement les

1. Circulaire Bugeaud, 2 janv. 1844. Loi forestière du 21 février 1903, art. 130. Loi du 17 juillet 1874. Cf. Girault, *Principes de législation coloniale*, t. II, n° 345.

incendies de forêts très fréquents et dont il est pratiquement impossible de connaître le coupable.

En Algérie, les communes sont de deux catégories : les communes de plein exercice et les communes mixtes. On a hésité sur le point de savoir si les articles 106 et suivants de la loi communale française s'appliquaient aux premières (1). Mais, depuis le 16 avril 1914, il n'y a plus de doute sur ce point. C'est d'ailleurs l'effet d'un principe de la législation algérienne que les lois modificatrices d'une loi métropolitaine déclarée applicable par le Parlement à l'Algérie s'y étendent de plein droit.

Pour ce qui est des communes mixtes, « la jurisprudence a une tendance assez légitime à leur appliquer les dispositions de la loi du 5 avril 1884 ; il a pourtant été jugé que la responsabilité des articles 106 et suivants ne pouvait les atteindre » (2).

En Tunisie le décret du 15 mai 1879 et la circulaire du 17 juin 1885, en Annam et en Indo-Chine les décrets du 20 juillet 1888 et du 10 février 1886 établissent une législation de même disposition.

BELGIQUE

La Belgique est restée sous le régime de la loi du 10 vendémiaire an IV que son annexion temporaire à la France lui avait rendu applicable.

1. Cass., 22 juillet 1901, S. 1902. 1. 393 (note Colin); Cass., 24 juin 1905, S. 1906. 1. 31; Cass., 23 juin 1901, Dalloz, 1902. 1. 259. D'après ces arrêts la loi n'est pas applicable.

2. Cass. Req., 23 janvier 1901, S. 1901. 1. 505 et D. 1902. 1. 259 (voir le rapport de M. le conseiller Dupont) *Contra* : Cass. req., 13 mars 1905 : Cf. Rolland, *Revue de droit public*, 1914, p. 643.

Les pouvoirs de police du bourgmestre sont considérables : en cas d'atteintes graves portées à la paix publique le bourgmestre, ou celui qui le remplace, peut requérir l'intervention de la garde civique et l'autorité militaire (1). Il a dans ses attributions le « maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes, tels que les foires, marchés... » (2)

« Chaque commune ayant la police de son territoire, est tenue de protéger ses habitants dans la jouissance de leurs propriétés. Une exécution de cette obligation, en tant qu'elle est une somme de dommages matériels, engage la responsabilité de la commune toute entière » (3).

La jurisprudence applique d'ailleurs la loi avec une certaine rigueur. « La commune est responsable lors même que l'autorité municipale est momentanément désorganisée, lors même qu'elle a essayé sans succès de prévenir les pillages » (4).

Nous nous trouvons donc bien en présence de la responsabilité solidaire de tous les habitants. Une loi sur les attroupements du 16 août 1887, une circulaire ministérielle du 17 juin 1905 sont venues compléter la législation sur la matière (5).

1. Loi communale, art. 105; Giron, *Droit administratif*, 1881, t. II, p. 110.

2. Errera, *Traité de droit public belge*, 1906, t. I, p. 487, § 333.

3. Giron, *op. cit.*, n° 759.

4. Liège, 28 février 1833; Giron, *op. cit.*

5. Giron, *Dictionnaire administratif et de droit public*, 1885, v° responsabilité des communes, t. III, p. 312; Bernimolin, *les Institutions provinciales et communales de la Belgique*, 1892; J.-M. Marx,

ANGLETERRE

Lorsque Guillaume le Conquérant, duc de Normandie, fit la conquête de l'Angleterre, il imposa aux Anglo-Saxons qui y habitaient la responsabilité collective et par district pour les assassinats commis sur les Normands qui l'avaient accompagné.

Lorsqu'on trouvait le cadavre d'un homme assassiné, d'après un Act de 1086, la victime était présumée française; mais, par la procédure dite « démonstration d'Anglaiserie », les habitants pouvaient s'exonérer de la responsabilité collective, la victime étant considérée comme anglaise (1).

La responsabilité pesa longtemps sur les habitants des centuries. Un act de 1714, rendu par Georges I^{er}, vint ensuite régler la matière. Dans les cités, les victimes sont indemnisées par le « Police district », et dans les villages, par tous les habitants de la paroisse. Le « Riot Act » de 1886 compléta le précédent. Les réclamations des victimes doivent être faites dans les quatorze jours.

Nous voyons donc, suivant les cas, la responsabilité de l'autorité chargée de la police ou celle des habitants du territoire.

les Pouvoirs de police du bourgmestre, 2^e édition, 1914. Et, pour la jurisprudence, Marcq, *De la responsabilité de la puissance publique*, Bruxelles, 1914; *Pasicrisie belge*, pour les arrêts depuis 1832.

1. Augustin Thierry, *Histoire de la conquête de l'Angleterre*, t. II, livre XVI, p. 175 et suiv., et p. 401 et suiv.

Remarquons qu'en Angleterre, la justice a de grands pouvoirs de police, particulièrement pour la dispersion des attroupements : « To keep the peace is the justice oldest duty. It is now performed chiefly by means of order given to police constables ; but on occasion the justice himself expected to intervene and quell disturbance, to appoint special constables, to call in military force and the like. Whenever twelve persons are riotously assembled, the justice should resort to the place where the disturbance is and among the rioters or as near to them as he can safely come, read a certain proclamation bidding them disperse in the Queen's name (this is called « reading the Riot Act »), and if thereafter they continue rioting by the space of an hour, they are felons, who can be sent into penal servitude for life » (1).

En cas de grèves la responsabilité des Trade-unions est engagée par le fait d'un de leurs membres.

ALLEMAGNE

La loi de vendémiaire s'applique à quelques Etats allemands qui furent pendant un certain temps réunis

1. F. W. Maitland, *Englisch citizen. Justice and police*, chap. VIII (*The country Magistracy*).

Au sujet de l'Angleterre, on peut citer une disposition pour l'île de Jersey sur la prévention des attroupements : « Item que ledit capitaine son député ne souffre aucun de ladite isle viene audit château le jour de la Saint-Gorge pour aucun an ainsy qu'ils ont accoutumé ; ne aussi souffrir aucun serviteur audit château en telle forme et sur tel nombre qui les puissent toujours gouverner et mettre hors dudit chateau à leur plaisir. »

Ordonnance royale de Henry VII pour l'île de Jersey (*Tableaux historiques de Jersey*, p. 270).

à la France sous Napoléon. En 1824, le roi de Prusse en suspendit l'exécution dans les provinces rhénanes.

En Prusse, la loi sur la matière est du 11 mars 1850 et en Bavière du 13 mars de la même année (1).

GRÈCE ET ILES IONIENNES

En Grèce, depuis 1904, une loi rend les habitants des communes collectivement responsables des assassinats qui se commettent aux environs de la plaine de Marathon, ceci pour prévenir de fréquents attentats commis par des brigands sur des étrangers venus pour visiter le célèbre champ de bataille (2).

Aux îles Ioniennes, les communes sont tenues pour tous dommages commis sur les biens situés sur leur territoire (3).

Dans un grand nombre de pays, certains risques ont été mis par des lois spéciales à la charge de celui de qui ils proviennent. En Angleterre, la loi est du 6 août 1897 sur les risques professionnels ; il en est une autre du 30 juillet 1900 ; en Espagne il est une loi sur la matière du 30 janvier 1900, et en Belgique

1. *La responsabilité des communes* d'après le Code civil allemand (*Revue générale d'Administration*, 1899, III, 216) ; Deloyes, *Droit pénal de la guerre, De la responsabilité des communes* (*Revue de Droit international*, t. VI, 1874, page 134). *Revue étrangère*, t. I, p. 444) ; Ferraris, *La responsabilité de l'Etat et des personnes morales locales à raison des actes de leurs fonctionnaires d'après quelques législations allemandes*, 1904.

2. Rolland. *Revue de Droit public*, 1913.

3. Choppart, *op. cit.*, p. 8. Dalloz, *Rép. alph.*, v° responsabilité, n° 21 *in fine*.

du 24 décembre 1903. Pour les automobiles, citons les lois danoise du 30 mars 1906 et suédoise de 1906, également incorporée au Code fédéral des obligations, art. 50.

DEUXIEME PARTIE

Responsabilité de la commune personne morale. Loi du 5 avril 1884

CHAPITRE PREMIER

Jurisprudence jusqu'en 1884.

La jurisprudence n'appliqua jamais dans toute sa rigueur la loi de vendémiaire. Certaines dispositions, telle l'amende égale aux chiffres des dommages-intérêts, ne reçurent même jamais d'application; et l'on ne trouve guère, à notre connaissance, pour le paiement au double de la valeur des objets pillés, que l'arrêt d'Orléans du 9 août 1850 (1).

Mais la jurisprudence se montra surtout hardie par l'influence qu'elle eut dans l'évolution de l'idée de faute des habitants à l'idée de faute de la municipalité, de la commune personne morale.

Le point de départ, la base de cette évolution, fut le principe de la personnalité des peines. Il répugnait

1. D. P. 51. 2. 145.

aux tribunaux de rendre ainsi les habitants responsables les uns pour les autres. Les juges ne pouvaient se résoudre à faire payer une indemnité à de pauvres habitants paisibles qui étaient restés tout à fait en dehors des troubles, à des femmes et des enfants. C'est ainsi qu'elle passa à la faute de la municipalité responsable de la bonne organisation de la police, à la responsabilité des citoyens comme électeurs.

Cette distinction entre la commune personne morale et les habitants de cette commune apparaît manifeste dans l'arrêt d'Orléans que nous venons de citer et qui porte cet attendu :

« Attendu que l'irritation causée par le défaut d'approvisionnement du marché, les propos tenus publiquement et le complot qui en avait été la suite devaient attirer l'attention des autorités locales et de chaque habitant en particulier ; que si le maire de Lorris accompagné du juge de paix et du garde-champêtre s'est rendu à Chally au moment du rassemblement, et que si, plus tard, il est parvenu à saisir et à restituer une partie des farines pillées, en réalité lesdites communes de Chally et de Lorris ont négligé de recourir aux moyens propres à prévenir ou à arrêter l'émeute, *à laquelle d'ailleurs leurs habitants ont pris part.* »

Et elle est nettement exprimée dans un jugement du tribunal civil de Marseille en date du 21 décembre 1872 qui condamne la commune que la loi de vendémiaire considère comme une communauté d'habitants « formant une association civile dont chacun des

membres est tenu de garantir son co-associé de tout dommage occasionné à sa personne ou à ses biens ; que d'ailleurs la commune, constituant un corps moral auquel est confié la police de son territoire, commet une faute lorsqu'elle ne s'oppose point à ce que des attroupements molestent les citoyens ou portent atteinte à leur propriété. »

On peut pourtant citer deux arrêts s'en tenant à la faute des habitants, et l'exprimant de façon tout à fait explicite. Pour le premier il date de 1843 (1), le demandeur faisait partie de la Garde Bourgeoise et avait été blessé en s'opposant à l'émeute.

« Attendu, dit la Cour, que le sens réel et vrai de cette loi est d'engager tous les habitants d'une commune troublée par les attroupements à prévenir ou arrêter le désordre par une garantie naturelle qui fait tomber sur la masse les dommages causés à chaque individu... Attendu qu'indépendamment de ces considérations, il y aurait injustice flagrante à refuser une indemnité à l'homme blessé et maltraité alors que, remplissant ses devoirs, il aurait volé au secours de ses concitoyens, tandis qu'en pareil cas on accorderait une réparation aux hommes indifférents qui n'auraient rien fait pour le maintien de l'ordre et de la tranquillité ».

Le deuxième (2), dit en parlant de l'état de siège : « que cette mesure loin d'autoriser les habitants pai-

1. Bruxelles, 1843.

2. Cour d'appel Martinique, 8 décembre 1871, sous Cass. civ. 1875, D. P. 76. 1. 73.

sibles à rester spectateurs oisifs de crimes qui se commettaient sous leurs yeux, leur imposait plus impérieusement l'obligation de seconder la force militaire qui venait à leur secours. »

Mais nous voyons par contre un arrêt de Cour d'appel rendu contre cette manière de voir, malgré le réquisitoire de son procureur général, M. Desjardins, qui s'exprimait ainsi (1) : « La commune elle-même est responsable quand une minorité seule serait coupable parce qu'il appartenait à tous d'empêcher le crime de quelques uns. C'est du collectivisme, a-t-on dit, c'est du collectivisme légitime, répondons-nous ».

Chose plus curieuse, la jurisprudence tendit à tel point à s'écarter de la faute selon la loi de vendémiaire que l'idée de répartition du risque qui devait venir à la base de la responsabilité communale dans la loi de 1914 se trouve déjà dans certains arrêts de cette époque, mais jointes encore à l'idée de faute. C'est ainsi que l'on pouvait lire dans une décision de 1873 (2). « Attendu que la loi de vendémiaire, en cas de dévastation, solidarise les habitants, institue entre eux une sorte d'assurance mutuelle, et met la perte à la charge de tous au lieu de la faire peser sur un seul, faisant ainsi prévaloir l'égalité dans un malheur commun ; qu'elle a donc à la fois pour bases l'intérêt social, un sentiment de justice, et après

1. D. P. 81. 1. 471.

2. Rouen, 27 mai 1873, D. P. 74. 2.29; Aix, 15 novembre 1855, D. P. 55.2.9.

tout la présomption que la commune déclarée responsable, n'a su ni avant ni lors de l'événement se placer à la hauteur de ses devoirs ».

Mais, si les tribunaux n'appliquent pas la loi dans toute sa sévérité sur certains points, ils se montrent exigeants et inflexibles dans l'application de cette présomption de l'article 5. Ainsi ils n'admettent l'exonération de responsabilité que dans le cas où *tous les émeutiers* appartiennent à une autre commune que celle sur le territoire de laquelle les désordres ont eu lieu. La commune n'est pas irresponsable par le seul fait qu'elle a pris toutes les mesures en son pouvoir pour prévenir l'attroupement.

Pourtant il est un cas où la commune est exonérée pour n'avoir pas pu s'opposer à l'émeute. C'est le cas des villes de Paris et Lyon qui n'ont pas la police à leur disposition ; nous étudierons ce cas dans quelques instants.

Lors de la discussion de la loi de 1914, le 20 janvier 1914, M. Frayssinet pouvait dire à la tribune en parlant de la jurisprudence de la loi de vendémiaire : « En vertu de ce décret-loi, la responsabilité de la commune ne disparaissait pas par le seul fait que les autorités communales démontraient avoir employé tous les moyens en leurs pouvoirs pour maintenir l'ordre. Il fallait, en outre, pour que la commune fût exonérée, que le rassemblement ait été formé d'individus étrangers à la commune. »

Ainsi voyons-nous la Cour de Lyon se montrer fort exigeante dans un de ces cas : « attendu que

d'après la contexture de l'article 5 de la loi du 10 vendémiaire an IV, il ne suffit pas qu'une commune prouve qu'elle a fait tout ce qui était en son pouvoir pour prévenir le délit, elle doit prouver en outre que le délit est l'œuvre d'individus qui lui sont complètement étrangers... » (1).

Et les décisions en ce sens sont très nombreuses (2). On peut citer parmi elles l'arrêt de la Cour de cassation (3) rendu, « attendu, que d'après les dispositions textuelles de la loi du dix vendémiaire an IV, article 5, titres IV et 1 et 2 du titre V, une commune répond des pillages commis sur son territoire, même lorsque ces pillages ont été commis par des individus d'autres communes, sauf à cette commune à prouver qu'elle a fait ce qui était en son pouvoir pour empêcher le pillage, auquel cas elle est dégagée de cette responsabilité. »

Mais nous voyons, en 1841 (4), M. le procureur général Dupin s'élever contre cette sévérité en disant : « Telle ne peut être aujourd'hui l'interprétation de la loi. Cette exigence de deux conditions réunies serait une iniquité. »

Et pourtant, si l'on s'en rapporte au dilemme posé par Dupont de Nemours le 23 février 1790, le fonde-

1. Lyon, 12 décembre 1867, D. P. 70.1.193.

2. Lyon. Trib. civ., 17 août 1849, D. P. 49.3.79. Lyon. Trib. civ., 3 juin 1875 (*Gaz. des Trib.*, 19 août 1875); Rouen, 27 mai 1873, D. P. 74.2.29; Cass. civ., 5 mars 1839.

3. Cass., réq., 4 décembre 1827 (*Rép. alph. Dalloz*, n° 3805, v° commune).

4. Cass., Chambres réunies, 15 mai 1841.

ment de la loi est la faute des habitants, soit pour s'être livrés eux-mêmes à des désordres coupables, soit pour ne pas s'y être opposés par la force. Aussi est-il logique de n'excuser la commune et de ne l'exonérer que dans le cas où il est bien établi que les émeutiers étaient tous étrangers, donc qu'aucun habitant n'a pris part aux troubles ; et d'autre part que, dans le cas d'invasion du territoire par des attroupements d'étrangers à la commune, tous les habitants ont fait leur devoir en se portant au devant des émeutiers pour les repousser.

Mais il est des communes qui se trouvent dans une situation toute spéciale au point de vue de l'organisation de la police. A Paris, la municipalité n'a pas de moyens légaux pour s'opposer aux émeutes puisque les forces de police et la force armée ne sont point à sa disposition, mais seulement à celle du Préfet de police qui est le représentant du gouvernement. Une conséquence logique du système de la faute de la municipalité qui était amené par la jurisprudence était d'exonérer Paris de la responsabilité prévue par la loi. La Cour de cassation se déclara dans ce sens lors d'une affaire où les Cours d'appel manifestèrent beaucoup de résistance (1).

Il s'agissait de pillages de magasins d'armes accomplis dans les journées du 5 et 6 juin 1830. La Cour d'appel de Paris, le 29 août 1834, admit la responsabilité : « Considérant que la loi s'applique aux

1. Dalloz, *Rép. alph.*, v° commune, n° 2.657.

grandes comme aux petites communes, ainsi que le reconnaît un avis du Conseil d'Etat du 2 juin 1800 (16 prairial an VIII) ».

Mais il y eut pourvoi du préfet de police et la Cour de cassation cassa l'arrêt, « attendu d'ailleurs, sans qu'il soit besoin d'examiner si, dans son organisation actuelle, la commune de Paris a pu être déclarée passible des dispositions pénales de cette loi — que la loi de vendémiaire an IV contient des exceptions qui eussent affranchi la ville de Paris de toute responsabilité ; qu'il est reconnu par l'arrêt attaqué que la commune a pris toutes les mesures qui étaient en son pouvoir à l'effet de prévenir les délits, ce qui suffisait, d'après la raison et la loi, pour placer la ville dans le cas d'exception ».

La Cour d'Orléans, par un arrêt du 8 février 1839, maintint l'arrêt de Paris, « Attendu que la loi de vendémiaire an IV n'a été abrogée par aucune loi postérieure... qu'elle ne contient ni dans son texte ni dans son esprit aucune exception en faveur de la ville de Paris... » (1).

Sur nouveau pourvoi du préfet de police l'affaire revint en cassation. La Cour rendit le 15 mai 1841 un nouvel arrêt infirmant celui d'Orléans, et renvoyant à la Cour de Rouen : « Attendu que l'application aux communes de ce principe de droit naturel

1. Remarquons que l'on pourrait argumenter dans ce sens en se servant des circonstances qui ont entouré le vote de la loi et dire même qu'elle fut faite spécialement pour la capitale.

qui oblige chaque individu à réparer le dommage causé par son fait, son imprudence ou sa négligence suppose nécessairement une organisation qui laisse aux communes la libre disposition de leurs moyens de surveillance, d'action et de répression... »

Le procureur général Dupin, à l'occasion de cet arrêt, s'exprimait en ces termes : « La loi de vendémiaire an IV, faite pour les communes régies par la loi générale et pour celle de Paris telle qu'elle était à cette époque, n'est donc plus applicable à la commune de Paris telle qu'elle existe aujourd'hui. Cette abrogation, quoiqu'elle ne soit pas formulée expressément... n'en est pas moins évidente si l'on considère le caractère et le texte même de la loi de vendémiaire. Cette loi porte, en plusieurs de ses dispositions, le cachet de la situation et des événements révolutionnaires qui l'ont fait naître ».

La Cour maintint d'ailleurs sa jurisprudence par arrêt du 8 avril 1844.

Mais on ne peut guère suivre la Cour de cassation qui, après avoir déclaré comme nous venons de le voir, la commune de Paris responsable *parce qu'elle n'a pas la disposition de la police*, n'étend pas cette mesure à la ville de Lyon qui, au terme de la loi du 19 juin 1858, se trouve dans une situation exactement identique sur ce point. La logique exigeait l'assimilation de Lyon à Paris. Mais la Cour de cassation s'y refusa, et maintint l'application de la loi de vendémiaire à celle de Lyon, « attendu que l'exception admise en faveur de Paris se justifie par

cette circonstance que Paris est le siège du gouvernement » (1).

Nous ne comprenons pas du tout l'idée de la Cour. Sans doute, un des motifs, le principal, pour lequel la police est à Paris entre les mains du pouvoir exécutif et non de la municipalité, est que cette ville est le siège du gouvernement. Mais on conçoit très bien qu'il pourrait en être de même dans une autre ville non capitale. A preuve la ville de Lyon. La véritable raison de l'exonération serait l'absence des pouvoirs de police, conséquence ou non du séjour du gouvernement. Le séjour du pouvoir n'est qu'une raison indirecte.

D'ailleurs nous verrons la loi de 1884 étendre l'exception à toutes les communes privées d'une façon permanente de l'exercice de la police.

L'excuse de Paris comme séjour de gouvernement pourrait se baser sur la possibilité plus grande de mouvements insurrectionnels dans une capitale. L'arrêt de la Cour d'Aix en date du 21 février 1821 pourrait le faire croire. Il fut confirmé par la Cour de cassation (2), « attendu que la désorganisation la plus complète avait détruit dans la ville de Marseille tous les liens sociaux ; que les lois y étaient sans force et les magistrats sans autorité ; qu'en décidant, dans des circonstances aussi extraordinaires et dans un état de chose tel que les moyens indiqués par la loi de vendémiaire comme propres à

1. Cass. 10 août 1869, D. P. 70. 1. 193.

2. Cass. req., 17 juin 1822, S. 22. 1. 428.

prévenir ou à réprimer les délits ou à en faire connaître les auteurs, avaient momentanément perdu toute leur influence, ladite loi ne pouvait recevoir son application, la Cour d'Aix s'est conformée à son esprit sans en violer la lettre ». Mais cette orientation de la jurisprudence ne fut que passagère. Nous la voyons en effet s'affirmer en sens contraire dans un grand nombre d'arrêts subséquents (1).

Il est un document qui ne ressort pas absolument de la jurisprudence, mais qui s'en rapproche. C'est la loi, des 31 mai-6 juin 1834 qui autorisait la commune de Metz à lever sur ses habitants une imposition extraordinaire afin de pouvoir indemniser les victimes des troubles du 5 juin 1832 (2).

Le conseil municipal de la ville de Metz avait décidé, dans une délibération à propos de ce projet de loi, que l'impôt serait réparti entre tous les domiciliés au jour de l'émeute, d'après les termes de l'article 9 du titre V de la loi du 10 vendémiaire an IV. Pour un motif fiscal, le ministre s'y opposa. Dans une autre délibération, le conseil municipal décida alors de lever 41 centimes additionnels sur les quatre contributions directes sur tous les domiciliés le 5 juin à Metz. Mais la Chambre, repoussant cette partie du projet, décida que ce n'était pas une

1. Cass. req. 14 janvier 1852, D. P. 52. 1. 157 ; Trib. civ. de Lyon, 17 août 1849 précité ; Cour d'appel Martinique précité ; Trib. civ. de Lyon, 3 juin 1875 (*Gaz. Trib.*, 19 août 1875 précité) ; Orléans, 8 février 1839, S. 39. 2. 285 ; Aix, 15 novembre 1853, D. P. 55, 2. 9 ; Cass. civ., 23 février 1875, D. G. 75. 1. 201.

2. D'après Duvergier, *Collection des lois*, 1834, p. 172, note 4.

peine infligée aux habitants comme coupables d'avoir pris part à l'émeute ou de s'y être pas opposés, mais que c'était la commune qui devait payer car « tantôt la loi fait peser la responsabilité sur les individus, tantôt elle paraît imposer l'obligation à la commune entière ».

Cela nous montre bien que, dès 1832, les idées avaient de telle sorte évolué, et les événements politiques changé, que le législateur avait abandonné, avec la jurisprudence, la conception pénale de responsabilité des habitants pour celle de faute de la commune personne morale.

Mais si le législateur avait évolué avec les tribunaux judiciaires, les organes administratifs en étaient restés à la conception des auteurs de la loi de vendémiaire. Nous voyons en effet le 29 mai 1839 le Comité de l'Intérieur du Conseil d'Etat rendre l'avis suivant : « Considérant qu'il résulte de ces dispositions que la loi du 10 vendémiaire an IV a entendu rendre responsables et atteindre non les communes considérées comme des êtres collectifs, mais seulement les citoyens habitant la commune au moment où se sont passés les faits qui ont donné naissance aux condamnations...., est d'avis que, lorsqu'une commune a été condamnée en vertu de la loi du 10 vendémiaire an IV à payer des dommages et intérêts, l'imposition doit être répartie exclusivement entre les contribuables domiciliés au moment du délit. »

Remarquons encore que la provocation de la victime ne faisait pas tomber la responsabilité de la

commune. Pourtant, s'il y avait faute de la victime. responsable en quelque sorte du mal qui lui était survenu, la présomption de faute de la commune aurait dû tomber. Mais la jurisprudence ne jugea pas ainsi (1).

Enfin il est intéressant de voir que l'étranger est admis à l'action, comme le prouve un arrêt de Cour de cassation du 17 novembre 1834 (2) qui casse un jugement contraire « attendu que la loi du 10 vendémiaire an IV... est une loi de police et de sécurité qui obligeant tous ceux qui habitent le territoire, leur assure naturellement une juste réciprocité de protection ».

1. Bordeaux, 22 août 1839. — Mais *Contra*, Bordeaux, 19 mars 1834.

2. Dalloz, *Rép. alph.*, n° 2705.

CHAPITRE II

Travaux parlementaires

Le fondement de la loi de 1884 n'a pas à vrai dire été très nettement déterminé dans l'esprit d'un certain nombre de ceux qui ont participé à sa discussion. Il semble que ce fondement soit resté vague pour beaucoup, et même que plusieurs fondements se soient mêlés. De sorte que les travaux parlementaires se ressentent d'un certain mélange d'opinions diverses. Cependant, en dernière analyse, il reste bien que le fondement n'est pas autre chose que l'idée de faute, mais l'idée de faute de la commune personne morale, de faute des habitants, électeurs d'une municipalité incapable.

Certains orateurs en effet se demandèrent si l'on ne devait pas baser le projet sur l'idée de répartition du risque entre les habitants d'une même commune. Ce fut le cas de M. Bathie à la séance du 14 février 1884 (1).

« On peut rattacher le projet, disait-il, à l'une ou l'autre des deux idées suivantes : ou bien l'idée de

1. Sénat, *in ext.*, 1884, p. 352.

solidarité entre les membres de la même association, de la même commune ; ou bien l'idée de peine infligée à ceux des membres de cette commune qui, par faute, omission ou négligence coupable ne font pas tout ce qui est en leur pouvoir pour éviter les attroupe-ments... C'est à l'une ou l'autre de ces idées que ces dispositions peuvent être reliées.

« D'après le rapport, elles se rattacheraient à toutes les deux, il y aurait un mélange de l'idée de solidarité et de l'idée de punition de la négligence. »

Et il ajoutait fort justement : « Si c'est de la solidarité que vous voulez faire découler vos propositions, elles doivent s'appliquer même au cas où il ya force majeure, car c'est une espèce de secours au malheur...

« Si c'est l'idée de faute, pourquoi punir tous les habitants, même ceux qui sont restés chez eux ? »

Remarquons que le langage de M. Batbie est celui d'un fin juriste qui tient à faire des lois nettes, cohérentes entre elles, le langage d'un théoricien qui n'admet pas la compromission entre diverses doctrines et qui ne comprend pas que l'on sacrifie l'ordre logique et juridique des choses à certaines nécessités pratiques. En tous cas, on ne pouvait mieux montrer les caractères et les conséquences de l'idée de solidarité et de l'idée de faute que par ce qu'il nous dit dans les deux derniers paragraphes ci-dessus cités.

M. Batbie reprend encore la même idée le 12 mars 1884, et l'exprime toujours avec la même netteté (1).

1. Sénat, *in ext.*, 1884, p. 6 8.

Il critique la confusion des deux fondements du projet de loi en disant que, lors de la première discussion, certains ont dit que le fondement est « comme une assurance réciproque, une sorte d'association entre les propriétaires.

« Si c'est du collectivisme », il ne comprend pas pourquoi on ne l'étend pas aux faits de guerre, mais « si la responsabilité résulte d'une faute..., il ne faudrait pas atteindre ceux qui n'ont rien à se reprocher ! »

Et M. Barne juge de même que M. Batbie, et dit (1) : « Ne conservons l'idée d'une *sorte d'assurance mutuelle* entre les habitants d'une commune, pour mieux garantir le maintien de l'ordre par les maires *avec le concours des habitants*. »

Ici la confusion des divers fondements est complète et faite dans une seule et même phrase. S'il s'agit d'assurance mutuelle, c'est la répartition d'un risque ; et pourtant il garde encore une idée pénale : le désir de rendre la commune responsable pour éviter que les habitants fassent des émeutes, donc idée de faute, puisque, si la commune a à payer, le cas échéant, c'est en raison de la *négligence* de son maire, ou de la turbulence ou de l'inertie de ses habitants.

D'ailleurs M. Barne semble ne pas avoir aperçu la différence entre la faute des habitants aux termes de la loi de vendémiaire, et celle de la municipalité amenée par la jurisprudence. Le 14 février 1884, il

1. Sénat, 14 février 1884.

s'exprimait en ces termes : « Oui, il doit y avoir entre les habitants d'une commune une solidarité » qui dérive « d'un devoir général qui consiste non seulement à ne pas troubler la paix publique, mais encore à réprimer les entreprises coupables accomplies par des attroupements d'hommes armés ou non armés ».

L'erreur de M. Barne est certaine. Pour en être convaincu, il suffit de considérer l'opinion de celui de qui, sans doute, on peut le mieux connaître la véritable idée, fondement de la loi ; nous voulons parler du rapporteur du projet lui-même, qui, le 14 février 1884, s'exprimait en ces termes : « Il semble résulter de la discussion que, si la commune est responsable, c'est par suite de la faute de l'administration municipale, et que, si la commune est responsable de l'administration municipale, c'est parce que c'est elle qui a constitué l'administration municipale. »

Et son langage était bien plus affirmatif et plus énergique, quand, le 12 mars suivant (1), il disait : « La faute que nous avons en vue, celle que nous voulons prévenir et que nous voulons punir, c'est la faute de *l'être moral* représenté par le maire et les adjoints, qui n'a pas rempli son devoir ».

Et, encore une fois, dans son rapport, (2) : « Si les autorités locales manquent à leur devoir, la responsabilité de la commune se trouve engagée. En effet, on atteint tous les membres de la commune pour ce fait que l'on ignore qui a pris part à l'émeute,

1. Sénat 1888, p. 658.

2. Documents parlementaires, n° 1849, p. 520.

et parce que tous sont sensés avoir élu une municipalité qui s'est montrée incapable. Le fondement de la loi n'est pas autre chose que la faute de la commune personne morale.

Mais cette faute de la commune, faudra-t-il la prouver chaque fois que l'on réclamera des dommages et intérêts pour dégâts résultant d'émeutes? Cela serait impossible dans la majorité des cas. Comment établir que la municipalité n'a pas pris toutes les mesures qu'elle avait le pouvoir et le devoir de prendre contre les attroupements? Laisser le fardeau de la preuve à la charge de la victime, suivant le droit commun, ce serait pratiquement annihiler son droit, amener l'impossibilité pour lui de le faire sanctionner. Aussi la loi de 1884 chargea-t-elle la commune d'une présomption de faute. Quand des troubles se sont produits dans une commune, quand il y a eu pillage de propriétés, ou attentat à la sûreté des personnes, c'est à la municipalité à prouver devant les tribunaux qu'elle a pris toutes les mesures en son pouvoir pour s'opposer aux désordres. Nous verrons plus tard comment dans la jurisprudence fonctionna cette présomption. Cette présomption de faute n'est d'ailleurs pas irréfragable (1).

La mise à charge *de la commune* de la responsabilité découle logiquement du système de la faute. Puisque c'est elle qui a la police, c'est elle qui se rend responsable en se montrant incapable dans

1. V. M. Barne, Sénat, *in ext.*, 14 février 1884, p. 355 et M. Bernard, 28 octobre 1883, p. 2146.

l'exercice de cette fonction. Au contraire, si on part de la répartition du risque, on peut se demander avec M. Batbie (1) « pourquoi cette responsabilité mise à la charge des communes, tandis qu'aucune obligation n'est mise à la charge de l'Etat.

L'argument du ministre de l'Intérieur, M. Waldeck Rousseau, ne porte pas. L'Etat ne pourrait dans ce cas être responsable parce qu'« il est tout à fait inadmissible et tout à fait invraisemblable que l'on déclare l'Etat responsable envers tout le monde alors qu'il est lui-même représentation de l'intérêt général. » Nous pensons comme M. Batbie et nous ne trouvons pas (2) « que cet argument soit juste ». La question se reposera au moment de la loi de 1914 lorsque l'idée de répartition du risque sera placée à la base de la responsabilité, de savoir si l'on étendrait cette répartition à l'Etat tout entier, ou si on la limiterait à la commune. Nous verrons alors comment elle fut résolue. Quoi qu'il en soit, dès à présent, en se plaçant dans l'hypothèse du « risque social » pur, nous ne voyons personnellement aucune raison pour ne pas étendre la répartition de ce risque à l'Etat même. Au contraire, plus est considérable le nombre des personnes qui s'unissent pour supporter l'accident plus le risque est léger à porter.

Mais pour ce qui est de la répartition de l'impôt qui produira les sommes nécessaires au paiement des dommages, de quelle idée est-on parti ? Une

1. Sénat, *in ext.*, 14 février 1884.

2. Sénat, *in ext.*, 14 février 1884, p. 358.

phrase du rapport de la commission (1) nous le dit clairement : « Oui, ce sont les domiciliés, c'est-à-dire les membres même de la commune, ceux qui en élisant l'administration, ou qui, s'ils ne votent pas, sont réputés représentés par elle, ce sont ceux-là, et ceux-là seulement, qui sont légalement en faute et qui doivent supporter la responsabilité. »

Nous nous trouvons donc bien en face de la commune personne morale, de la faute des représentants des habitants entraînant la faute des habitants coupables d'avoir élu une municipalité incapable.

L'imposition des domiciliés, si elle convient à l'idée de responsabilité des habitants présumés eux-mêmes coupables convient donc bien aussi à la présomption de culpabilité de la municipalité.

Mais lorsque plusieurs communes ont par leurs habitants pris part aux troubles, comment établir la contribution au paiement des dommages ? Le projet portait ces mots « proportionnellement au nombre des habitants ». M. Bernard (2) proposa de supprimer ces mots et de les remplacer par ceux-ci : « proportionnellement au nombre des habitants qui ont pris part aux désordres. » Ils seraient préférables en principe, car, d'après lui, il fallait tenir compte de la culpabilité comme de la richesse. Une transaction intervint sur la proposition de M. Bernard lui-même, et l'on introduisit les mots : « dans la proportion qui sera fixée par les tribunaux ».

1. Sénat, Doc. parl., n° 23, p. 28.

2. Sénat, *in ext.*, 28 octobre 1883, p. 3146.

Un autre point fort important au point de vue du fondement de la loi, que nous avons vu dans l'étude de la jurisprudence antérieure à 1884, était la situation exceptionnelle de Paris et de Lyon que nous avons vue établie par la jurisprudence.

Le rapporteur voulut esquiver la question en répondant à M. Bernard qui l'interrogeait sur ce point (1) que l'on n'avait pas l'intention de faire une loi de responsabilité générale, mais une loi sur les communes. Mais M. de Lareinty insista le 12 mars 1884 sur la malheureuse situation de Paris et de Lyon. Le 14 février, il avait d'ailleurs proposé d'adjoindre au § 2 de l'article 108 un amendement ainsi conçu : « Dans les communes où la municipalité n'a pas la disposition de la police locale ni de la force armée, cas auquel la responsabilité en incombera à la charge de l'Etat. »

Finalement, sur de belles promesses du gouvernement, l'amendement fut repoussé, et la situation de Paris et Lyon ne devait changer qu'avec la loi de 1914.

Cependant on avait réalisé un progrès dans la justice envers Lyon que l'on reconnaissait non responsable au même titre que Paris. Seulement, d'un autre côté, c'était mettre les habitants de Lyon dans la même situation critique en cas de troubles que ceux de la capitale ; on le vit bien lors de l'assassinat du président Carnot.

1. Sénat, *in ext.*, 28 octobre 1883.

De plus, d'après le législateur lui-même, la responsabilité d'une commune n'ayant pas la disposition de la police ne s'appliquait qu'à Paris et à Lyon et non pas, comme c'eût été pourtant logique, aux villes temporairement privées de ce pouvoir.

CHAPITRE III

La loi du 5 avril 1884

ANALYSE ET CRITIQUE

Est-il, dans les dispositions contenues dans les articles de la loi de 1884, certaines d'entre elles qui puissent nous montrer son fondement ?

D'abord il en est une dont nous avons déjà parlé aux travaux parlementaires. Il s'agit de la répartition de l'impôt servant à payer les dommages et intérêts à la victime des troubles.

Mais si c'est la commune qui est responsable, il faut prévoir le cas où les attroupements auteurs des pillages, sont formés d'habitants d'autres communes. L'article 107 de la loi l'a prévu.

Il serait en effet injuste, si l'on accepte l'idée de responsabilité de la municipalité, de ne pas faire payer une part de l'indemnisation aux municipalités sur le territoire desquelles se forme un attroupement qui va ensuite porter le trouble dans une commune voisine. La responsabilité du maire qui a tout fait pour empêcher les rassemblements ne saurait être engagée du fait que des énergumènes étrangers sur lesquels il ne pouvait rien ont envahi son territoire.

On ne pourrait peut-être comprendre la responsabilité en pareille occurrence que dans le cas où les habitants eux-mêmes sont responsables d'après la loi, comme avec le système de vendémiaire, pour ne s'être pas opposés par la force aux étrangers venant piller chez eux.

Mais comment déterminer la mesure dans laquelle chaque commune collaborera au paiement de l'indemnité ? Quand on accepte l'idée de responsabilité des habitants eux-mêmes, il faut se baser sur le nombre d'habitants de chaque commune ayant pris part aux troubles. Quand on accepte l'idée de répartition du risque dans l'Etat, on peut agir de plusieurs façons, mais il semble bien que le meilleur fondement de répartition réside dans l'importance de chaque commune.

Le législateur de 1884 ne s'est pas prononcé ; il a laissé cette répartition à la charge des tribunaux qui restent libres de la faire suivant la règle qu'ils jugent la plus équitable.

L'article 106 charge les communes d'une présomption de faute qui n'est pas irréfragable. C'est ce qui a pu faire croire qu'il y a répartition de risque à la base de la loi ; mais ce qui prouve bien qu'il n'en est rien, c'est que cette présomption tombe dans les trois cas prévus par la loi.

Ces trois cas seront énumérés par l'article 108.

Ecartons d'abord le troisième cas : les dommages résultant d'un fait de guerre. Sans doute il y a eu violences, attentats commis à force ouverte par des

rassemblements armés, mais il ne s'agit plus à proprement parler d'émeutes.

Un autre cas est celui où la municipalité peut prouver qu'elle n'a pas de faute à se reprocher, qu'elle a pris toutes les mesures en son pouvoir pour dissiper les rassemblements, empêcher les attentats, que l'œuvre a dépassé ses moyens d'action. Nous verrons comment la jurisprudence a appliqué cette excuse. Quoiqu'il en soit cette disposition prouve surabondamment que le fondement de la responsabilité est l'idée de faute de la municipalité élue. Puisqu'on excuse la commune lorsque ses représentants n'ont fait aucune faute, c'est bien qu'on l'avait chargée de la responsabilité parce qu'ils étaient présumés avoir commis une faute, par connivence avec les coupables ou tout au moins par négligence.

C'est surtout cette disposition de la loi qui nous fait dire que nous nous trouvons en face de l'idée de faute. Car comment expliquer autrement cette excuse ? Si nous nous trouvions en face d'une répartition du risque d'émeute, la responsabilité communale jouerait toujours, que la municipalité aie fait ou non tout pour s'opposer aux délits ; il suffirait à la victime de prouver qu'elle a souffert pour avoir droit à indemnité.

La commune doit encore, par une disposition contenue dans le même paragraphe de l'article 108, être exonérée de sa responsabilité, quand elle fait connaître les auteurs des délits. C'est qu'en effet, lorsqu'elle peut indiquer qui a commis la faute dont elle

était présumée responsable, il n'y a plus vraiment attentat commis par une émeute, par un rassemblement, par une troupe d'hommes anonyme. On se trouve alors en présence de la responsabilité ordinaire d'un individu qui a nui à autrui. C'est l'application du droit commun, le cas de l'article 1382. Il est donc tout à fait naturel que la commune puisse se voir exonérer dans le cas où elle peut désigner les coupables des déprédations.

D'ailleurs, même sans considérer cette excuse, la commune pourra toujours, c'est l'article 109 qui le dit, « exercer son recours contre les auteurs et complices des désordres ». Il était juste en effet que la commune, malgré sa responsabilité présumée, pût faire payer aux vrais auteurs des dégâts les dommages et intérêts qu'elle était contrainte à payer aux victimes. On ne voit pas en effet pourquoi la commune paierait alors que ceux qui ont eux-mêmes pillé resteraient indemnes, sans qu'il soit possible de leur faire réparer les dommages qu'ils ont commis. Nous sortons là encore du cas de délit commis par des attroupements anonymes ; c'est un délit personnel.

Il est enfin une autre excuse, la deuxième de celles prévues par l'article 108, le cas d'une municipalité privée de la disposition de la police locale ou de la force armée. Nous avons vu comment les tribunaux appliquent à Paris la loi de vendémiaire an IV. La loi de 1884 entrant dans la voie ouverte par la jurisprudence, a reconnu qu'il serait injuste de faire peser la responsabilité sur une municipalité, qui, la police

étant aux mains du gouvernement, n'a pas la possibilité d'empêcher les dommages de se commettre.

C'est bien là une conséquence évidente de l'idée de faute de la municipalité parce que chargée du service de la police. Puisqu'on exonère une commune qui n'a pas le moyen de dissiper les attroupements et de s'opposer aux désordres, c'est bien que l'on présume ordinairement les communes coupables d'avoir négligé d'user de leurs pouvoirs de police, d'avoir montré peu de zèle dans l'exécution du devoir d'assurer l'ordre.

Si l'on s'était trouvé en présence d'une répartition de risque, on aurait dû rendre la collectivité responsable, même lorsqu'il n'y a eu aucune faute de sa part, dans tous les cas.

De même, s'il y avait eu présomption de faute des habitants eux-mêmes, peu aurait importé que la municipalité aie pu ou non s'opposer aux rassemblements : même dans ce cas, les habitants auraient dû s'abstenir de troubler l'ordre pour s'opposer aux émeutiers.

L'absence de pouvoirs de police excuse de la commune prouve bien que l'on est en présence d'une présomption de faute de la municipalité chargée de l'ordre.

Toutefois remarquons, comme nous l'avons déjà fait dans l'étude des travaux parlementaires (1), que, dans l'esprit du législateur cette exception ne s'appli-

1. Voir plus haut, p. 66.

quait qu'aux villes de Paris et Lyon, non à celles temporairement privées de la police.

Les dispositions de la loi de 1884 montrent donc bien à sa base l'idée de faute de la municipalité.

Cependant les auteurs n'ont pas tous été d'accord sur ce point.

Ainsi M. Sourdat (1) déclare voir à la base la répartition du risque en disant : « D'ailleurs l'agrégation communale, image et fondement de toutes les autres, forme une *espèce d'assurance mutuelle* entre ses membres dans le but de se protéger les uns les autres », mais « on voit qu'en définitive cette responsabilité se rattache comme toutes les autres à l'idée de faute. »

S'il s'agit d'une assurance mutuelle, l'idée de faute est écartée ; s'il y a idée de faute, il ne pourrait y avoir assurance mutuelle ; il y a là, nous semble-t-il, une confusion sur le sens du mot « assurance » et le savant auteur comprend ce terme dans un sens autre que celui de « répartition du risque ».

D'ailleurs, un peu plus loin encore (2) M. Sourdat se déclare nettement pour la faute des habitants : « Nous avons déjà dit qu'elle pesait exclusivement sur tous les habitants ou domiciliés et non sur la commune considérée comme un être collectif. *La faute est aux habitants* ; c'est à eux seulement à en supporter les conséquences ».

Et un peu plus haut (3) : « Ce sont les habitants qui

1. Sourdat, *Traité général de la responsabilité*, t. II, p. 637.

2. Sourdat, *op. cit.*, t. II, p. 659.

3. *Idem.*, p. 656.

ont pris part au délit ou qui l'ont toléré. Les individus qui possèdent des propriétés sur son territoire — il s'agit de la commune — mais qui n'y habitent pas, ne peuvent encourir ni reproches ni condamnation ».

Il s'écarte donc bien de toute idée de répartition du risque entre tous les gens soumis à ce risque, c'est-à-dire tous les *propriétaires* de la commune exposés à voir leurs propriétés pillées.

Dans la répartition entre plusieurs communes coupables, il veut faire entrer en ligne de compte les efforts des communes contre l'émeute ; donc idée de faute du service de police (1).

Lors de la discussion du projet de la loi de 1914, M. Bruman (2), commissaire du gouvernement, a fort bien su montrer que la loi de 1884, écartant toute idée d'assurance contre le risque, en est restée à la faute. « La présomption de la loi est contre les communes, dit-il ; mais je dis qu'elles peuvent s'en dégager en prouvant qu'elles ont pris toutes les mesures nécessaires. J'en conclus que ce n'est pas l'idée de solidarité qui se retrouve dans la loi de 1884, pas plus qu'elle n'inspirait le législateur de vendémiaire, et qu'en permettant à la commune de s'exonérer de toute responsabilité lorsqu'elle a pris toutes les mesures en son pouvoir, le législateur de 1884 a manifesté clairement qu'il obéit aux mêmes préoccupations que celui de vendémiaire et que c'est seu-

1. Aussi Marcq, *op. cit.*, p. 93.

2. Sénat, *in ext.*, 3 juin 1904.

lement la faute ou la complicité qu'il a voulu atteindre.

« Je trouve une nouvelle preuve de ce que j'avance dans le paragraphe 2 de l'article 108 qui affranchit de toute responsabilité la commune où la municipalité n'a pas la disposition de la police locale ou de la force armée ».

Cela est très juste, car, comme le dit l'orateur, si la commune peut s'exonérer de la responsabilité en prouvant qu'elle n'est pas en faute, c'est bien l'idée de faute qui est à la base, non celle de répartition du risque ; si la commune qui n'a pas la disposition de la force armée est excusée, c'est bien que l'on s'appuie sur l'idée de faute du service chargé de la police de la commune personne morale.

M. Morgan (1) juge que le fondement de la loi est double : faute des habitants pour ne s'être pas opposés à l'émeute et à titre d'électeurs (2).

Le texte de la loi de 1884 n'autorise pas à croire que le point de départ était la répartition du risque. Si cette idée se trouvait dans l'esprit du législateur, du moins son œuvre ne permet-elle pas de proclamer qu'il a voulu la baser sur ce concept. C'est ce que M. Tournon disait au Sénat le 6 juin 1911 (3) en citant M. Dreyfus : « La loi en édictant la responsa-

1. *Commentaire sur la loi municipale*, p. 52.

2. V. aussi Berthélemy *Manuel de droit administratif*, p. 523 : « En autorisant la commune à faire elle-même sa police on y met pour condition qu'elle sera responsable si elle ne prend pas les précautions nécessaires au maintien de l'ordre ». Donc idée de faute du service de police.

3. Sénat, *in. ext.*, 6 juin 1911.

bilité de la commune, a l'égard des victimes a entendu créer une sorte d'assurance mutuelle. C'est exact. Telle est bien l'intention du législateur. Mais cette idée ne se *retrouve cependant plus dans le texte* de la loi dont l'article 108, en faisant apparaître la présomption de faute, détruit l'idée de responsabilité collective des habitants ».

Pour nous, nous pensons que le législateur de 1884, en prenant le mot assurance mutuelle dans le même sens que M. Sourdat cité plus haut, a voulu que les citoyens se gardent *mutuellement* contre les pillages, que la responsabilité *de tous* vienne à la place de celle du coupable inconnu, que la faute de la commune remplace celle de l'auteur du délit. Ce n'est pas l'assurance, en dehors de l'idée de faute, qui fait que l'assureur, — c'est-à-dire l'ensemble dans l'assurance mutuelle — indemnise la victime sans que celle-ci ait à prouver que celui-ci est en faute, comme nous le comprenons ordinairement, la présomption de faute et la possibilité de s'exonérer le prouvent, nous l'avons déjà dit (1).

Nous partageons presque complètement l'opinion de M. Rolland (2). « Cette responsabilité de la commune, écrit-il, a été construite par les auteurs de la loi de 1884 pour une responsabilité pour faute présumée principalement des autorités municipales chargées de la police, et accessoirement de l'ensemble des habitants de la commune coupables de n'avoir

1. V. aussi note Politis sous cass. req. 6 juillet 1908, p. 10-1-73.

2. *Revue de Droit public*, 1913, p. 353.

pas suffisamment participé au maintien de l'ordre. Le système que nous venons d'indiquer se complète en effet de trois manières : 1^o la commune voit sa responsabilité disparaître si elle justifie que toutes les mesures ont été prises par l'autorité municipale pour prévenir les rassemblements, si les dommages ont été causés par des faits de guerre, si enfin la municipalité n'a pas à sa disposition la police locale... 2^o la responsabilité correspondant à une idée de faute présumée des habitants, la somme à payer à titre d'indemnité est immédiatement répartie entre les habitants domiciliés de la commune responsable ; 3^o la poursuite contre la commune est portée devant les tribunaux judiciaires ».

Nous pensons bien aussi que le fondement est la faute de l'autorité chargée de la police, mais il n'est pas besoin de la compléter par celle des habitants. L'imposition de tous les habitants domiciliés s'explique en effet — nous l'avons déjà fait remarquer dans l'étude des travaux parlementaires — par le fait qu'ils ont élu la municipalité incapable ou coupable.

La loi de 1884 a donc réalisé un certain progrès sur la loi de vendémiaire an IV, principalement en se mettant plus d'accord avec les idées qui s'étaient fait jour surtout dans la jurisprudence.

Mais il restait encore beaucoup à faire, surtout pour la situation des victimes dans les communes où la municipalité n'a pas ordinairement ou temporairement la disposition de la police et de la force armée.

TROISIÈME PARTIE

Le risque social. — Loi du 16 avril 1914

CHAPITRE PREMIER

Insuffisance de la loi de 1884

La loi de 1884, quoiqu'ayant réalisé certains progrès, laissait encore beaucoup à désirer, n'organisait pas un système suffisant de protection des victimes de dommages d'émeutes.

L'idée de faute à la base de la loi amène des injustices. L'opinion de M. Fessard (1), quoiqu'un peu paradoxale comporte une grande part de vérité. Comme lui nous ne voyons pas pourquoi « pour des sinistres semblables, dans une commune où le maire n'a rien fait, il y a indemnisation totale, tandis que, dans une petite commune où le maire a requis la force locale — dans l'espèce son garde champêtre — donné, d'une voix assez retentissante pour être entendue par des témoins, l'ordre de disperser l'at-

1. Sénat *in ext.*, 7 juin 1906.

trouplement et de briser toute résistance » il n'y a pas d'indemnisation possible. Là réside bien le vice considérable du système de la faute. Le maire peut avoir fait tout son devoir et avoir été complètement impuissant ; dans ce cas, les dommages restent à la charge de la victime, ce qui est souverainement injuste.

Cela peut se présenter très souvent, car, dans certaines petites communes rurales où il y a par exemple une usine qui prend un grand nombre d'ouvriers, donc où il y a bien des chances de conflits à l'occasion de grèves, le maire n'a à sa disposition qu'un simple garde champêtre. Puis les secours envoyés par le préfet peuvent mettre bien longtemps à venir.

Et ce garde champêtre le maire ne peut même pas le choisir comme il l'entend, il ne peut que le proposer et le préfet peut agréer ou non sa nomination. Le décret portant réglementation sur l'organisation et le service de la gendarmerie du 25 mars 1903 (1) ne prévoit nulle façon pour le maire de requérir officiellement les forces de gendarmerie.

Et, comme le fait très justement remarquer encore M. Fessard (2), dans les chefs-lieux de départements et d'arrondissements, la déclaration des réunions publiques ne se fait pas au maire, en vertu de la loi du 30 juin 1881. Il ignore donc ces réunions et ne peut prendre des dispositions pour prévenir les troubles qui en peuvent résulter. Le maire n'a pas non plus, comme le gouvernement, le moyen de

1. D. P., 1904, I. 45.

2. Sénat *in ext.*, 7 juin 1906, p. 649.

connaître les conflits imminents qui à présent proviennent de loin, sont plus étendus. Le rendre responsable pour ces troubles n'est-ce point bien souvent injuste ? Et ne pas indemniser les victimes des dommages qu'il n'a pu empêcher, n'est-ce point aussi injuste ?

D'autre part, depuis 1884, la jurisprudence administrative et surtout la législation avaient considérablement évolué vers l'admission de l'Etat dans bien des cas.

Le Conseil d'Etat admettait depuis longtemps déjà la responsabilité du service des ports pour accidents arrivés aux navires par sa faute (1). Un arrêt célèbre du 24 décembre 1909 (2) admet l'indemnisation d'un passant renversé par un gendarme qui poursuivait un voleur en fuite, et ayant eu la jambe brisée. Or il n'y avait aucune faute de la part de l'agent de la force publique qui exerçait normalement sa fonction. C'était donc admettre le principe de la responsabilité d'un service public en dehors de la faute, et simplement pour dommages résultant de son fonctionnement normal.

De même un arrêt du conseil d'Etat en date du 10 février 1905 (3), avait indemnisé un nommé Tomasso Gréco, blessé par un coup de feu tiré par un gendarme sur un taureau échappé. C'était là encore

1. Conseil d'Etat, 11 août 1861, D. P. 62. 3. 19 ; 6 mai 1882, Lebon, p. 469 ; 22 mars 1902, D. P. 1903, 3. 96.

2. Lebon, 1909, p. 1025.

3. D. P. 1906. 3. 81.

un cas de fonctionnement normal d'un service public.

De même encore un arrêt du 27 février 1903 (1) admit la responsabilité de l'administration pour une erreur commise par elle dans l'exécution d'un jugement de conseil de préfecture.

Il est vrai que ce dernier arrêt ne faisait en quelque sorte qu'étendre à la juridiction administrative l'esprit de la loi du 8 juin 1895 sur la révision des procès criminels modifiant l'article 446 du Code d'instruction criminel. Cette loi établit un droit à indemnité pour les victimes d'erreurs judiciaires. C'est la première disposition législative qui consacre le principe de l'indemnisation des victimes de dommages résultant du fonctionnement d'un service public. Elle fut votée malgré le gouvernement qui voulait maintenir le principe de la réparation facultative et gracieuse du dommage causé.

M. Jacquin, rapporteur de la loi à la Chambre, fit remarquer que l'Etat est encore dans sa « véritable mission quand, au nom de la solidarité sociale, il vient au secours des malheureux ». Et M. Béranger, rapporteur au Sénat, dit de même que la « source de l'action, il faut savoir le reconnaître nettement, est dans l'obligation juridique de réparer la faute sociale dont sa prudence eût dû le préserver » (2).

Peu après, le vote d'une nouvelle loi vint montrer

1. D. P. 1904. 3. 83.

2. M. Berthélemy, *op. cit.*, p. 71, dit que « le pouvoir de juges entraîne aussi le pouvoir de rendre des arrêts injustes ».

que la brèche faite au principe de l'irresponsabilité devait aller s'élargissant. En 1899, le 28 juillet, le Parlement vota une loi établissant la responsabilité de l'Etat pour des dommages causés par des enfants mal gardés par un surveillant. Jusqu'alors, c'avait été le surveillant qui, en vertu de l'article 1384 du Code civil, était seul responsable. Mais il y avait dans la loi une présomption dressée contre l'Etat.

Si d'ailleurs on n'avait pas reconnu aux victimes de dommages résultant d'émeutes un *droit à indemnisation* dans tous les cas, il n'en résultait pas que celles-ci ne fussent pas en fait indemnisées ; mais c'avait toujours été à titre gracieux. A chaque fois que le gouvernement, ému du malheur de ceux qui, à Paris ou à Lyon, avaient souffert de dégâts commis à force ouverte, avait cru devoir leur faire voter par une loi spéciale une indemnisation, il avait toujours fait remarquer par l'organe d'un ministre que ce n'était qu'à titre purement gracieux, et que cela ne pouvait pas créer un précédent autorisant les victimes à arguer en pareil cas d'un véritable droit.

Ainsi nous voyons le décret du 24 décembre 1851 pris pour indemniser les victimes des troubles de 1848 porter ces mots : « considérant que l'Etat n'est soumis à cet égard à aucune obligation légale, il est conforme aux règles de l'équité et d'une saine politique de réparer les malheurs immérités et d'effacer autant que possible les douloureux souvenirs de ces désordres civils ».

De même encore, lorsqu'en 1871, les 6-12 sep-

tembre et 5-13 avril, furent votées les lois indemnisant les victimes de la guerre et de l'insurrection, M. Thiers insista sur ce fait que la réparation avait « le caractère d'acte de bienfaisance et de générosité nationale ». Lors de la discussion de ces lois, un député affirma même que « la France acquitte une dette de cœur et non de droit ». Enfin le rapporteur dit que l'Etat « n'a pas entendu créer un droit mais accorder un secours ».

D'autres lois d'indemnisation à titre gracieux vinrent à chaque fois que des troubles eurent fait des victimes auxquelles le texte de 1884 ne donnait aucun droit à réparation. Ce furent les lois du 26 juillet 1892, du 8 août 1893 pour les attentats anarchistes récents, la loi du 4 décembre 1896 pour les troubles du Quartier Latin et les pillages qui, à Lyon, suivirent l'assassinat du Président Carnot. Toujours le Gouvernement affirma que l'indemnisation était à titre gracieux. Mais nous voyons aussi M. Viviani, le 8 février 1895 s'élever contre cette affirmation en disant à la Chambre : « Que fait donc le gouvernement de ce principe de l'Egalité de tous les citoyens devant la Loi qu'il affaiblit dans cette théorie ? Comment peut-il soutenir qu'il y aura des Parisiens, des Lyonnais, par conséquent des citoyens français, qui ne seront pas couverts par la Loi ? Ces citoyens paient l'impôt, ils sont soumis aux mêmes devoirs et aux mêmes obligations que les autres citoyens; nous demandons pour eux l'égale protection des lois. »

Aussi nous verrons par le texte des projets déposés

pour modifier la loi de 1884, qu'on ne visait alors simplement que la situation des habitants de Paris et Lyon. L'idée initiale de toutes ces propositions était qu'on voulait que la victime soit indemnisée dans tous les cas.

Les vœux extra-parlementaires de cette période sont tous d'ailleurs rédigés en ce sens.

Le conseil municipal de Paris réclama à plusieurs reprises une réforme de la loi de 1884. Il émit notamment des vœux à ce sujet les 27 avri', 1^{er} juin, 14 et 30 novembre 1894, les 27 novembre et 6 décembre 1895, les 27 février et 4 mars 1896, et le 5 mars 1903 il demanda l'adoption de la proposition Gourju.

Les Chambres de commerce, organes des industriels et commerçants ayant des immeubles exposés à être pillés en cas de grèves, s'intéressèrent vivement au vote d'une loi sur ce point. M. Touron, le rapporteur au Sénat du projet de la loi de 1914, et président lui même de la Chambre de commerce de Saint-Quentin, s'appuyait sur un vœu émis par la réunion des présidents des Chambres de commerce, le 27 mars 1905 à l'Hôtel Continental, et ainsi conçu : « L'assemblée des présidents des Chambres de commerce émet le vœu que le parlement vote à bref délai une loi édictant que l'Etat est toujours responsable des dommages causés en cas de désordres publics ; qu'en cas de faute de la municipalité, de complaisance ou de complicité avec les auteurs du désordre, l'Etat serait autorisé à exercer son recours contre la commune ; que ce recours ne puisse s'exercer que

dans une limite de quantum et de durée à fixer par la loi à intervenir, en tenant compte des charges actuelles de la commune, de manière à ne pas dépasser un certain nombre de centimes additionnels ».

Mais ce vœu dépassait, comme nous le verrons, la proposition elle-même de M. Touron.

Nous le trouvons d'ailleurs énoncé, pour la première fois croyons-nous, dans la délibération du 15 juin 1905 de la Chambre de commerce de Saint-Omer, précédée des mots suivants : « Considérant que le texte de M. Gourju laisse dans leur situation précaire les victimes de troubles publics dans la presque universalité des communes et que, pour cette raison, il est insuffisant ; considérant que le texte de M. le Sénateur Touron, quoique bien préférable, ne va pas assez loin » :..

Nous voyons donc que les Chambres de commerce exprimant les vœux des industriels et commerçants se déclarent pour la responsabilité de l'Etat en général avec recours possible contre la commune dans des cas limités et législativement prévus. Tous les vœux émis par elles sont dans ce sens (1).

1. Nous ne citerons que les suivants : 17 mars 1905 : vœu de la Chambre de Chartres ; 15 novembre 1905 : vœu de la Chambre de Châteauroux ; 17 novembre 1905 : vœu de l'Assemblée des présidents de Chambre ; 1^{er} octobre 1907 : vœu de la Chambre de Saint-Omer ; 27 décembre 1907 : vœu de la Chambre de Saint-Omer ; 14 novembre 1910 : vœu de l'Assemblée des Présidents de Chambre à Paris ; 11 mai 1911 : vœu de la Chambre de Roubaix ; 24 mai 1911 : vœu de la Chambre de Saint-Nazaire ; 15 juin 1911 : vœu de la Chambre de Flers ; 11 juillet 1911 : vœu de l'Assemblée des présidents de Chambre à Bouteix ; 25 novembre 1911 : vœu de la Chambre d'Arras. Cf. *Journal des Chambres de Commerce* à ces dates.

D'autres associations d'usiniérs, de commerçants, de producteurs particulièrement exposés émiérent des vœux. Ainsi l'Union des Syndicats Patronaux des Industries textiles fit une campagne dès 1904, et insista encore en 1910 (1).

De même firent la Fédération des industriels et commerçants français (2), le Comité républicain du Commerce, de l'Industrie et de l'Agriculture, la Chambre syndicale des propriétés immobilières (3), etc...

Les vœux de ces diverses fédérations concluaient d'abord à la responsabilité de la commune avec recours contre l'Etat, puis, s'enhardissant plus tard, à celle de l'Etat avec recours possible contre la commune (4).

Mais toujours l'idée de faute de 1884 ne suffisait plus. Il fallait autre chose.

15 juin 1911 : vœu de la Chambre de Flers.

11 juillet 1911 : vœu de l'Assemblée des Présidents de Chambre à Roubaix.

25 novembre 1911 : vœu de la Chambre d'Arras.

Cf. *Journal des Chambres de commerce* à ces dates.

1. V. divers numéros de *l'Economiste français* et du *Bulletin de l'Union des Syndicats*.

2. *Bull. mensuels* de cette fédération et spécialement n° 83, p. 310.

3. V. son *bulletin* spécialement pour les congrès de 1901, 1902, 1904, 1905.

4. Remarquons que c'est cette origine « capitaliste » une loi voulue par les possesseurs des moyens de production, et sa défense par un industriel, M. Tournon, qui ont sans doute poussé les socialistes à s'élever contre la loi de 1914 dont ils n'ont pas vu le caractère communiste de répartition du risque. V. à ce sujet, particulièrement les considérants du vœu du 1^{er} octobre 1907 de la Chambre de commerce de Saint-Omer.

CHAPITRE II

Jurisprudence de 1884 à 1914

« En élargissant la notion de faute, en donnant au principe de la responsabilité une extension de plus en plus grande, les juges obéissent à des idées nouvelles dont ils préparent l'adoption. Les soulèvements économiques apparaissent malheureusement comme un fait normal et les dommages qui en résultent comme un *risque* ordinaire de notre vie sociale. Une haute conception de la justice et de la solidarité devrait conduire à la réparation de ce risque lors même que l'autorité municipale n'aurait commis aucune faute. *La commune devrait être dans tous les cas responsable envers les particuliers comme une sorte de grande association légale d'assurance mutuelle.* ; la jurisprudence demeure donc dans son rôle d'initiatrice du législateur en lui montrant aujourd'hui, comme elle avait fait sous l'empire du décret de vendémiaire, les voies où il doit s'engager pour mettre la loi en harmonie avec les nouveaux besoins de la société ».

C'est en ces termes que s'exprime M. Politis (1) au

1. Cass. req., 6 juillet 1908, D. P. 10.1.73. Note signée N. P., § II.

sujet de l'orientation de la jurisprudence sous l'empire de la loi de 1884. Si en effet l'influence des tribunaux dans l'orientation vers la conception de « risque social » ne fut pas aussi importante que leur influence pour amener la loi de 1884, il n'en est pas moins vrai que la jurisprudence ne fit pas peu pour amener à la conception actuelle.

La jurisprudence proclame toujours, il est vrai, même jusqu'en 1914, que le fondement de la responsabilité est la faute de la municipalité chargée de la police et de ceux qui l'ont élue. Un arrêt de la Cour de Douai en date du 3 février 1914 (1) contient l'attendu suivant : « attendu que cette responsabilité résulte de ce que le maire de toute commune est chargé par ses attributions de police de prévenir les attroupements ou rassemblements qui peuvent se former sur le territoire de la commune et, lorsqu'ils ont lieu, de mettre la force publique en mouvement pour les dissiper ; que, s'il ne remplit pas ce devoir il est naturel que la commune soit engagée à raison de la faute ou de la négligence de son mandataire élu ». Néanmoins la jurisprudence a influé sur l'orientation vers l'idée d'assurance de deux façons principalement. D'abord en se montrant extrêmement sévère pour admettre la première des deux excuses prévues par l'article 108 ; en n'admettant pratiquement jamais que les communes aient pris toutes les mesures en leur pouvoir.

1. *Gaz. des Trib.*, 17 juin 1914.

On ne retrouve à notre connaissance, dans la période qui s'étend de 1884 à 1914, que trois cas où la commune ait été exonérée de la responsabilité.

Ensuite, en prenant les termes de la deuxième excuse de l'article 108 d'une façon restrictive, en ne l'appliquant qu'aux villes de Paris et Lyon que la loi prive en tous temps et complètement des pouvoirs de police, et sans l'étendre aux communes dans lesquelles le préfet a pris temporairement la police en mains, ou celles de la banlieue parisienne dans lesquelles l'arrêté du 3 brumaire, an IX, a beaucoup restreint les pouvoirs des maires, la jurisprudence a influé.

Voyons d'abord combien les tribunaux se sont montrés restrictifs dans l'admission de la preuve que la commune se trouve dans le premier cas prévu par l'article 108.

La jurisprudence, poussée par le désir de voir les victimes toujours indemnisées, tend à rendre la présomption de faute de la commune irréfragable.

Un pareil système où l'on n'admet pratiquement jamais la preuve d'absence de faute tend évidemment à la conception d'assurance, — caractérisée par la responsabilité en dehors de toute faute — de répartition du risque.

D'abord la jurisprudence s'est strictement conformée à la loi, en mettant toujours le fardeau de la preuve à la charge des communes. Nous n'en donnerons pour exemple qu'un arrêt de la Cour de Douai infirmant un jugement du tribunal civil de

Dunkerque, qui autorisait le demandeur à rapporter la preuve que le maire n'avait pas pris toutes les dispositions prescrites par la loi : « Attendu que les premiers juges ont méconnu cette règle, *maintes fois proclamée par la jurisprudence*, en mettant d'office à la charge du demandeur une preuve qu'il n'avait pas à administrer » (1).

La jurisprudence, nous l'avons dit, s'est montrée très exigeante dans les mesures que le maire doit prendre contre les attroupements. Elle a jugé, en effet, en maints arrêts, que la municipalité doit non seulement s'opposer aux émeutes commettant le pillage, mais encore prévenir les troubles en empêchant la formation des attroupements mêmes.

Ainsi un jugement du Tribunal civil de Saint-Etienne (2), condamne la commune, attendu que, pour s'exonérer, celle-ci devrait prouver : « qu'elle a fait tout ce qui était en son pouvoir pour empêcher les attroupements ou rassemblements, au cours desquels se sont produit les violences ». Dans le même sens on peut citer un jugement du tribunal civil de Quimper, en date du 5 novembre 1903 (3), disant qu'il ne suffit pas à la commune de Douarnenez d'avoir « fait de louables efforts restés vains », pour s'opposer au pillage ; « mais ce n'est pas la preuve

1. Douai, 22 juin 1904. Dalloz, 1906. 2. 1913. De même les conclusions de l'avocat général Feuillolez sous req., 31 mai 1910, *Gaz. trib.*, 4 juin 1910. Cette présomption « est la conséquence de ce que le devoir du maire n'est pas un devoir quelconque, mais un devoir positif consistant en une obligation déterminée de faire ». De même encore req., 6 juillet 1908. Dalloz, 10.1.73.

2. Saint-Etienne. 29 avril 1907. Dalloz, 1907, 264.

3. Dalloz, 05.2.267.

que l'article 108 demande à la commune ; qu'elle exige d'elle la preuve qu'elle a pris toutes les mesures possibles et utiles pour prévenir et empêcher *non pas le pillage même, mais les attroupements auteurs de ce pillage*. Que le seul fait de rassemblement constaté entraîne la responsabilité de la commune au cas où ce rassemblement devient sédition ou dommageable et alors même qu'au début il aurait eu lieu dans un but inoffensif et même licite ».

De même encore un jugement du Tribunal de Lure (1) estime que la municipalité de Saint-Loup aurait dû prévoir qu'un jour d'élection des désordres étaient possibles et « prévenir les rassemblements de la rue ou les dissiper au fur et à mesure qu'ils se formeraient » (2).

Pratiquement le maire devra s'opposer aux rassemblements en prenant, dès auparavant qu'ils se forment, un arrêté les interdisant.

Ce doit être, lorsque les troubles, sont possibles le premier de ses actes. Ainsi un arrêt d'Amiens du 23 février 1912, condamne la municipalité de Méru, pour n'avoir pas « pris un arrêté contre les attrou-

1. Trib. civ. Lure, 3 août 1899, Dalloz, 1900. 2. 364, confirmé par Besançon, 2 mars 1900.

2. Voir de même Trib. civ. Bonneville, 18 octobre 1906, Dalloz. 1907. 5. 9; Limoges, 17 janvier 1906, Dalloz, 1906. 5. 50; Alger, 14 mars 1900, D. 1901. 2. 238; Douai, 3 février 1914 (*Gaz. des Trib.*, 17 juin 1914). « Attendu qu'il est inexact, au surplus, de prétendre, que pour être interdit, un rassemblement doit présenter un caractère sédition ou délictueux... Attendu qu'avec juste raison le législateur, tenant compte de la mentalité spéciale des foules et des entraînements imprévus qu'elles peuvent subir, a

pements, ce qui était le premier de ses devoirs » (1). Dans ce cas d'ailleurs il y avait aggravation du fait que la municipalité avait, par une délibération, protesté contre l'envoi par le préfet de l'Oise de renforts pour réprimer les désordres possibles en raison des grèves. Et la municipalité ne peut pas se dérober par cette excuse qu'elle a averti les autorités supérieures, s'en remettant à elles du soin de réprimer les troubles (2).

Pour entraîner l'irresponsabilité, la mesure contre les attroupements doit être radicale : un arrêt de la Cour de cassation déjà cité (3) condamne un maire qui n'avait interdit les rassemblements qu'après 8 heures du soir.

Un autre devoir du maire que nous retrouvons dans le *Riol Act* Anglais (4) est d'user de son autorité morale sur ses électeurs, de se rendre en personne sur le lieu de l'attroupement et de parler aux émeutiers. Plusieurs arrêts viennent corroborer cette affirmation. La commune d'Alger s'est vue condamnée quoique sa municipalité ait fait emploi des forces de police, parce qu'elle « n'a point fait usage suffisamment de son autorité morale, a négligé

considéré que tout rassemblement, quelque calme et inoffensif qu'il apparaisse au début, peut à un moment donné, à la suite du moindre incident, devenir dangereux pour la sécurité publique », conclusion de l'avocat général Feuillolez, req., 31 mai 1910 (*Gaz. Trib.*, 4 juin 1910).

1. D. 13. 2. 349. De même Douai, 27 février 1905, D. 1905. 5. 20.

2. Beauvais, 29 avril 1910, Dalloz. 1913. 2. 348.

3. Cass. Req., 6 juillet 1908, Dalloz, 10. 1. 73.

4. V. *Lég. comparée*.

de se mettre en contact directement avec la population égarée, et a omis d'exercer, par une intervention active, l'influence dont elle aurait dû se servir pour prévenir les rassemblements »... (1).

De même, les communes de Lormaison et Saint-Crépin furent jugées coupables parce que leurs maires, « à leur défaut leurs adjoints, avaient le devoir... de se rendre sur les lieux, ceints de leur écharpe tricolore, et d'user de leur autorité morale pour exhorter les grévistes à rentrer chez eux, ce qu'ils n'ont pas fait, et ce qui suffirait à engager la responsabilité de leurs communes respectives (2). » Et cet arrêt infirmait un jugement du Tribunal civil de Beauvais du 29 avril 1910 excusant la municipalité de n'être pas intervenue par elle-même, parce que « dans les circonstances où cette intervention devait se produire, elle n'avait aucune chance d'aboutir » parce que le maire était un patron.

A plus forte raison la municipalité a-t-elle manqué à tous ses devoirs quand le maire, « au lieu de tenter de dissiper le rassemblement, soit en empêchant sa formation, soit en l'interdisant formellement, l'a personnellement dirigée », comme l'avait fait le maire de Belly-Montigny (3).

Si ses efforts ont été impuissants à empêcher la

1. Cass. req., 22 juillet 1901, Dalloz, 1901. I. 469 (2^e espèce).

2. Amiens, 23 février 1911. D. P. 13.3.349. De même Amiens, 23 février 1911 (2^e arrêt). D. P. 13.2.350. V. aussi conclusion de l'avocat général Feuillolez sous Cass. req., 31 mai 1900. *Gaz. des Trib.*, 4 juin 1910.

3. Douai, 3 février 1914, *Gaz. des Trib.*, 17 juin 1914.

formation des attroupements, le maire doit alors s'opposer à leurs excès, et réquisitionner la force armée pour empêcher les pillages de se produire. La loi de 1884 lui en fait un devoir, et celle de 1848 lui en donne le pouvoir. Le maire peut réquisitionner directement la force armée sans passer par la préfecture : « se trouvant sur les lieux, et ayant la responsabilité, il est mieux placé que personne pour apprécier les nécessités.

« Ce droit de réquisition directe de la force armée par le maire est certain. Il est même formellement consacré par : « l'instruction du ministre de la Guerre
« relative à la participation de l'armée au maintien
« de l'ordre public » du 20 août 1907...

« L'article 2 — de cette instruction — est ainsi conçue : « les autorités civiles qui sont en droit de
« faire des réquisitions de troupes sont les suivantes :
« Les préfets, les sous-préfets, les maires, les adjoints
« au maire... »

« Sous quelque forme qu'elle soit reçue, elle est obligatoire dès sa réception », donc même par télégramme (1).

Les devoirs du maire sont donc formels : il doit prendre un arrêté contre les attroupements, intervenir personnellement et user de son autorité morale, employer enfin la force publique que la loi l'autorise à réquisitionner pour s'opposer aux troubles.

Mais souvent le maire pouvait arguer de l'inutilité

1. Conclusions de l'avocat général Feuilleux sous Cass. req., 31 mai 1810, *Gaz. des Trib.* du 4 juin 1910.

certaine de ses efforts pour ne prendre aucune disposition. Souvent en effet la réquisition de la force armée serait trop longue, le personnel du maire, pour s'opposer à l'émeute se réduit à son garde champêtre ; son autorité est nulle ; peut être même, patron lui-même en même temps que maire, sa présence pourrait-elle envenimer la querelle. Cela n'a jamais été admis. Nous avons vu déjà plus haut la Cour de cassation infirmer un arrêt excusant le maire pour ce motif (1).

La municipalité doit donc prendre même les mesures qu'elle sait devoir être inutiles, car, « en exigeant de la commune qu'elle aie pris toutes les mesures en son pouvoir, la loi montre bien que ce à quoi elle tient avant tout, c'est à l'effort, celui-ci dut-il être vain (2). »

On a voulu empêcher en effet que, dans les campagnes, le maire ne prenne aucune mesure, se réservant d'arguer ensuite de l'insuffisance de ses moyens d'action pour expliquer son incurie, car, avec l'excuse de l'impuissance de la police municipale, la responsabilité devient absolument illusoire dans les petites villes et les campagnes.

Mais les diverses mesures que doit prendre le maire pour prévenir les rassemblements, il ne peut évidemment les prendre que sur le territoire de sa commune. Aussi n'est-il pas responsable des rassemblements qui se forment dans les communes

1. Amiens, 23 février 1911, 1^{er} arrêt D. P., 13.3.349.

2. Note Politis sous Cass. req., 31 mai 1910.

voisines. Nous avons vu que, d'après l'article 107 de la loi de 1884, la répartition des dommages et intérêts entre les diverses communes dont les habitants ont pris part à l'émeute est confiée aux tribunaux.

Un jugement du tribunal civil de Quimper (1) condamne à payer une partie des dommages et intérêts la commune de Ploaré sur le territoire de laquelle se trouvait la salle Lozach : « lieu habituel des réunions du Syndicat des ferblantiers boitiers » d'où partit la manifestation se dirigeant sur Douarnenez. La municipalité de Ploaré avait ainsi commis une « faute lourde » en ne s'opposant pas à la réunion dans cette salle.

Mais il faut, pour entraîner la responsabilité d'une commune, qu'elle ait fourni un certain nombre de manifestants. Un seul ou deux ne suffiraient pas (2).

Il y a même responsabilité de la commune dont les habitants ont pris part à l'émeute sur le territoire d'une autre commune lorsque ceux-ci se sont rendus isolément sur les lieux des troubles. Le fait qu'il suffit que les habitants aient pris part au désordre sans que le rassemblement se soit formé sur leur territoire pour qu'il y ait responsabilité, n'est pas en accord avec l'idée de faute de la municipalité. Elle répond plutôt à la responsabilité des habitants de la loi de vendémiaire.

On verra là une preuve que la base de la res-

1. Quimper, 5 novembre 1903, Dalloz P., 1905. 2. 265.

2. Trib. civ. de Quimper, 5 nov. 1903, précité et Alger, 19 juin 1901 précité.

ponsabilité sous la loi de 1884, n'est pas la faute de la municipalité, mais celle des habitants. Cependant il nous paraît que les tribunaux, avec le législateur, ont trouvé injuste qu'une commune, dont les habitants ont pris part aux troubles sans même que la municipalité ait manqué à ses devoirs, ne prenne pas sa part de responsabilité.

Aussi, poussé par l'esprit de justice il a fait sur ce point une exception (1). Cela prouverait donc non pas que la faute de la municipalité n'est pas le fondement de la loi de 1884, mais que ce fondement est insuffisant pour que la victime soit toujours et complètement indemnisée, ce qui est exact d'ailleurs.

La responsabilité des communes dont les habitants se sont rendus isolément sur les lieux des troubles est consacrée par plusieurs arrêts. Citons celui d'Alger en date du 19 juin 1901 (2) : « Attendu que l'article 107 n'exige pas pour que la responsabilité de la commune soit engagée que ses habitants se soient transportés en état d'attroupement sur le territoire de la commune où le délit a été commis (3). »

1. V. La note de M. Politis sous Amiens, 23 février 1911. D. P. 13. 2.348. « Comme sous l'empire du 10 vendémiaire an IV la responsabilité conjointe des communes voisines est fondée aujourd'hui encore moins sur le mauvais fonctionnement de la police municipale que sur la faute des habitants. C'est ce qui explique la formule absolue de l'article 107. Peu importe d'ailleurs que les habitants d'une commune aient pris part aux troubles isolément ou en groupes organisés depuis leurs domiciles. »

2. D. P. 1903. 2.293.

3. V. Aussi Amiens, 23 février 1911 précité ; Quimper, 5 novembre 1903 confirmé 6 décembre 1904. D. P. 1906. 2.269.

La jurisprudence, dans la répartition des dommages et intérêts entre les communes responsables, s'est basée sur l'importance de chacune de celles-ci. Cette importance se manifeste pour elle par la population (1). Citons l'arrêt de cassation du 22 juillet 1901 qui estime « que la base la plus équitable de la répartition proportionnelle des dommages entre les communes convaincues des mêmes négligences devait être prise dans le chiffre de la population respective.

D'ailleurs la jurisprudence n'a, le plus souvent, pris cette base de répartition qu'en déplorant de n'en pouvoir prendre une plus conforme à l'esprit particulier de l'article 107, c'est-à-dire le nombre des manifestants fournis par chacune des communes coupables ; ou encore il serait plus équitable de ne pas se baser que sur le chiffre de la population pour apprécier l'importance de la commune.

C'est l'opinion de M. Politis (2) : « Ce n'est que faute de lumière sur ce point que le tribunal de Beauvais a pris pour base de la répartition le nombre des habitants domiciliés de chaque commune... »
« Il paraîtrait plus conforme à l'équité que l'indication fournie par la population fut combinée avec celle des ressources de chaque commune (3).

1. Alger, 19 juin 1901 précité ; Amiens, 23 février 1911 confirmant Beauvais, Trib. civ., 29 avril 1910. D.P. 1913.2.349 ; Quimper, 5 novembre 1903 précité.

2. Note Politis sous Amiens, 23 février 1911 précité.

3. En ce sens Orléans, 14 août 1850 et Cass. req., 17 février 1852 cité par Politis.

D'ailleurs la commune sur le territoire de laquelle ont eu lieu les désordres reste toujours débitrice principale de la victime. Mais la responsabilité des autres communes coupables joue sous forme d'actions en garantie que la première peut leur intenter (1).

Les communes coupables sont solidairement responsables des dommages et intérêts. Un arrêt d'Alger du 19 juin 1901 déclare que la « commune de Mustapha se trouve, en raison même de l'indivisibilité des faits dommageables » tenue solidairement avec la commune d'Alger au paiement des dégâts commis par les attroupements formés par les habitants desdites communes. »

Cependant un arrêt d'Amiens du 23 février 1911 est d'avis contraire. Mais M. Politis, dans sa note sous cet arrêt, s'élève contre lui. D'après le savant professeur l'article 107 détermine seulement : « de quelle manière la responsabilité doit être répartie entre les diverses communes intéressées » ; il ne règle pas les rapports de chacune d'elles avec les tiers victimes des troubles. Il convient donc d'écarter cet argument du texte. On a ajouté que la solidarité ne se présume pas, et d'autre part qu'on ne saurait étendre ici, en matière de responsabilité civile, la solidarité établie par l'article 55 du Code pénal pour le cas de délit. Mais il s'agit moins d'une véritable solidarité que d'une obligation solidaire ne produisant d'autre effet que de permettre au créancier de deman-

1. Besançon, 2 mars 1900. D. P. 1900.2.364.

der à l'un quelconque des débiteurs la totalité de la dette.

Mais il n'est pas que les communes voisines qui ont pu prendre une part de responsabilité dans les délits commis à l'occasion des désordres ; il y a encore les victimes elles-mêmes qui, par provocation, ont pu être en partie coupables de leur propre malheur.

La jurisprudence ici encore s'est montrée sévère envers les communes, n'admettant que dans une très faible mesure, une atténuation de responsabilité des communes pour faute des victimes.

Ainsi a-t-il été jugé (1) qu'il n'y a pas de provocation, pour un ouvrier qui ne veut pas se mettre en grève, à passer dans la rue ; « Attendu que, s'il lui était possible de rentrer chez lui en passant par les chantiers, il n'a cependant commis aucune faute en n'usant pas de cette faculté, et qu'il n'a fait qu'exercer son droit en passant par la voie publique. »

De même un arrêt de la Cour de Douai du 3 février 1914 (2) décide qu'il ne saurait y avoir excuse aux émeutiers dans les conditions suivantes :

Une manifestation contre la vie chère dirigée par le maire arriva devant la boulangerie de Wils, à Billy-Montigny, au moment où celui-ci rentrait en voiture avec sa famille. On prit en main la bride du cheval, et Wils, pour se dégager, agita son fouet et atteignit la femme Lenne. Puis, ayant été ouvrir sa porte, il reçut un coup de tête à la figure, aussi ressortit-il de

1. Trib. civ. Valenciennes, 3 novembre 1904, D. P. 1905. 2. 269.
2. *Gaz. des Trib.*, 17 juin 1914.

chez lui avec un revolver. Une personne de la foule lui saisit la main et fit ainsi partir l'arme qui atteignit un des manifestants du nom de Hombert, qui mourut peu de jours après. Wils reçut alors une pierre qui le blessa mortellement. La foule mit la maison à sac et brûla la voiture.

L'arrêt de la Cour de Douai porte l'attendu suivant : « Attendu qu'il est impossible de lui faire grief d'être sorti de sa maison avec un revolver, après qu'il avait été frappé avant d'y rentrer ; qu'à bon droit il s'est armé, ayant de justes raisons de légitime défense ; qu'au surplus, il est loin d'être établi qu'il a tiré volontairement sur les manifestants ; qu'il est au contraire plus vraisemblable d'admettre, au vu des documents de la cause, que le coup qui a atteint Hombert a été déterminé par la précipitation avec laquelle on s'est jeté sur Wils pour le désarmer.

« Attendu que le coup de fouet donné par Wils ne constitue pas davantage une provocation ; qu'il résulte en effet de la déclaration de Deplanque, qui se présente comme plus impartiale que toute autre, qu'il n'a fait que se défendre contre les personnes qui avaient arrêté son cheval en le saisissant à la bride ; que si la femme Lenne, la seule des manifestantes, a été légèrement atteinte, cette violence résulte des efforts que Wils armé de son fouet a dû faire pour se frayer un passage au milieu de la foule hostile qui l'entourait.

« Attendu que, dans ces conditions, cet acte ne

saurait constituer une imprudence qui puisse atténuer la responsabilité de la commune. »

Cependant il est une affaire célèbre où le tribunal a atténué la responsabilité de la commune, du fait des coupables provocations de la part des victimes.

Le tribunal de Chambéry, en date du 6 mai 1907, ne crut pas devoir exonérer la commune de toute responsabilité, quoique les Crettiez, fils de la victime, eussent tiré de leurs fenêtres sur la foule, alors qu'ils ne couraient aucun danger, mais seulement l'atténuer, « attendu que si on ne peut considérer comme une faute rendant la demande irrecevable le fait par Crettiez d'avoir, pendant la grève, acheté des armes, pas plus que celui d'avoir à plusieurs reprises repoussé les propositions des grévistes, et fait échouer, par son entêtement et ses exigences, toute tentative de conciliation, il est incontestable que les agissements de ses fils, dans la déplorable journée du 18 juillet, *sont de nature à atténuer la responsabilité de la commune* (1). »

Dans cette affaire d'ailleurs, les fils Crettiez pouvaient être considérés non seulement comme ayant simplement pris une part de responsabilité, mais comme étant les vrais coupables (2). Or, l'article 109 de la loi de 1884 dit que : « la commune déclarée responsable peut exercer son recours contre les auteurs et complices des désordres ».

1. Confirmé par Cass. req., 6 juillet 1908, D. P. 10. 1. 73; de même, Lure, 3 août 1899.

2. Note Politis, § 4, sous cass. req., 6 juillet 1908, précité.

Malgré le jugement de Cour d'assise contraire, la commune aurait donc dû pouvoir se faire exonérer du poids de la responsabilité en faisant reconnaître la culpabilité des fils Crettiez. Car la jurisprudence reconnaît qu'une commune n'est plus responsable, ou plutôt à un recours en garantie, lorsqu'elle fait connaître les auteurs des déprédations (1).

Ainsi le tribunal civil de Quimper « dit que la commune de Douarnenez aura son recours pour le tout et solidairement contre » les individus qui ont été reconnus coupables par la Cour d'assise, et dans ce cas le syndicat même des ouvriers ferblantiers-boltiers fut reconnu lui-même coupable de complicité. Car c'était ce syndicat qui avait organisé la manifestation cause occasionnelle du pillage, et dont le bureau marchait en tête des émeutiers. La municipalité de Douarnenez ayant fait une démarche auprès du syndicat pour empêcher les troubles, il y fut passé outre.

Remarquons qu'un des contribuables de la commune responsable aurait individuellement cette action en garantie, si la municipalité négligeait de l'intenter elle-même.

C'est l'un des trois cas d'exonération auxquels nous avons fait allusion plus haut.

Dans un autre cas la commune fut exonérée pour le même motif et absence de faute de sa part. Un jugement du Tribunal civil de Dunkerque (2) déchar-

1. Cass. req., 15 février 1898, D. P., 98. 1. 366.

2. 1^{er} décembre 1904. D. P. 1905.5.11.

gea la ville, pour avoir établi que le maire avait réclamé de l'autorité supérieure les renforts nécessaires pour prévenir et réprimer les troubles. « Que, si les mesures préventives ne purent être plus énergiques et plus efficaces, en raison de l'insuffisance numérique des forces qui en ont été chargées, la responsabilité de ce fait ne peut incomber au maire ; que celui-ci a pris toutes les mesures nécessaires pour rechercher et *faire connaître les auteurs des troubles*, et qu'il a courageusement payé de sa personne.

Dans le troisième cas enfin la commune fut exonérée pour avoir pris toutes les mesures utiles. Le Tribunal jugea en effet que « le sieur Julien Riquier, maire de Fressenneville, n'a commis aucune faute... » attendu que « les désordres se sont produits avec une telle instantanéité *qu'un arrêté, eût-il été pris, n'eut pu être publié en temps utile*, les groupements s'étant formés en un clin d'œil ; que le maire ne pouvait en tout cas disposer pour son exécution que du seul garde champêtre de la commune... ; qu'un arrêté *dépourvu de sanction est plus propre à surexciter qu'à maîtriser une foule ardente et passionnée* », et que d'ailleurs le maire, cousin des patrons qui furent victimes de l'émeute, était bien plutôt, aux yeux des grévistes, patron que maire.

Cette décision constitue une exception toute spéciale et contraire à l'esprit général de la jurisprudence, puisque la Cour de cassation la confirme (1),

1. Cass. req., 31 mai 1910.

mais semble en même temps, par son attendu, regretter de ne la pas pouvoir réformer, les moyens de cassation étant insuffisants.

Comme nous l'avons dit plus haut, la jurisprudence appliqua d'une façon restrictive le second alinéa de l'article 108, en n'appliquant qu'à Paris et à Lyon les responsabilités prévues par ce texte. Ainsi a-t-elle décidé que sont responsables les communes qui ne sont privées que temporairement, par une autre disposition que la loi, des pouvoirs de police. Un jugement du Tribunal civil de Dijon du 15 juillet 1902 (1) décide que « l'exception consacrée par l'article 108... se réfère seulement au cas où le gouvernement est substitué *par la loi* à la municipalité pour la direction de la police, comme à Paris ou à Lyon, ou lorsqu'on se trouve en face de la situation exceptionnelle, telle qu'elle résulte de l'Etat de siège. Elle ne s'applique pas au cas où le Préfet est autorisé par la loi à prendre, pour assurer le maintien de la tranquillité publique, des mesures auxquelles l'autorité municipale n'a pas eu recours ».

De même un jugement du Tribunal civil de la Seine (2) considère que, « si, dans un intérêt de sécurité générale, l'arrêté des Consuls du 3 Brumaire an IX (3) a étendu l'autorité du Préfet de police à toutes

1. D. P., 1904.5.142.

2. 12 décembre 1893. D. P. 94.2.297.

3. Cet arrêté porte que : « Le Préfet de police exercera son autorité dans toute l'étendue du département de la Seine, et dans certaines communes du département de Seine-et-Oise, en ce qui tou-

les communes du département de la Seine, il ne résulte nullement de l'arrêté que les maires de la banlieue soient privés de toute action sur la police et sur la force armée... » que, pour ces communes, la responsabilité « n'est point en doute, car il ressort de la façon la plus nette des explications échangées devant les Chambres, lors de la discussion de la loi de 1884, que l'exception de l'article 108 ne s'applique qu'aux villes de Paris et Lyon, et aux communes où l'état de siège est proclamé ».

Ce jugement a pour doctrine que le maire d'une commune du département de la Seine « n'est pas à la vérité investi d'un pouvoir propre, à lui conféré directement par la loi, mais il est dépositaire d'un pouvoir délégué d'une façon permanente par le Préfet de police, dont l'autorité s'exerce au-dessus de la sienne... » sans que cette dépendance hiérarchique détruise les attributions du fonctionnaire subordonné... » (1) Malgré cela on peut penser qu'il serait logique d'étendre l'irresponsabilité de Paris et Lyon à toutes les communes privées même temporairement de l'exercice de la police ; on ne voit pas en effet la raison de logique qui puisse faire faire cette différence ; ce sera d'ailleurs l'opinion du législateur de 1914.

che les fonctions qui lui sont attribuées par l'arrêté des Conseils du 12 messidor an VIII, notamment sur les attroupements. » Or l'article 10 de cet arrêté porte que « le Préfet de police prendra les mesures propres à prévenir ou dissiper les attroupements, les réunions tumultueuses ou menaçant la tranquillité publique. »

1. Note sous Trib. civ. de la Seine, 12 décembre 1893 précité.

Les tribunaux judiciaires sont compétents de toutes les actions naissant de l'application des articles 106 et suivants de la loi de 1884. L'article 107 le dit formellement, et plusieurs décisions de jurisprudence l'appliquent (1).

Remarquons encore que la jurisprudence admet les étrangers à l'action, parce que « ces étrangers, astreints aux lois de police et de sûreté, trouvent dans ces mêmes lois les garanties nécessaires à la conservation de leur propriété et à la sauvegarde pour leur personne. »

1. Cass. req., 24 juin 1824; Cass. req., octobre 1905; D. P., 1905. 1. 469; Trib. des conflits, 25 février 1888; D. P., 89.3.52.

CHAPITRE III

Travaux parlementaires

Ce fut donc la situation malheureuse des habitants de Paris et Lyon devant les pillages qui amena les propositions tendant à réformer les articles 106 et suivants de la loi du 5 avril 1884.

Lors de la discussion de la loi municipale, M. Tillye avait bien signalé cette situation, et réclamé une réforme ; mais rien n'avait été fait.

Aussi voyons-nous, dès le 2 juillet 1895, le projet Fleury-Ravarin être déposé sur le bureau de la Chambre. Son étendue est très limitée puisque, d'après son titre, il ne tendait qu'à « éditer en cas de troubles et d'émeutes la responsabilité civile de l'Etat, dans les communes où la municipalité n'a pas la disposition de la police locale ou de la force armée, et notamment à Paris et à Lyon » (1). Ce n'est donc point une loi visant une réglementation générale de la responsabilité pour dommages résultant d'émeutes, mais seulement à amener l'indemnisation des victimes à Paris et à Lyon.

1. Chambre, *Doc. parl.*, 1895, n° 1436, p. 833.

Renvoyé à la neuvième Commission d'initiative parlementaire, elle fit l'objet d'un rapport de M. Frébault le 22 janvier 1897 (1). Ce rapport favorable concluait que : « Là où est le pouvoir, là doit être la responsabilité de l'usage qui en est fait ; ou plutôt, là où est l'exercice du pouvoir, là doit être la responsabilité de cet exercice ».

Ce projet reste donc dans les idées de la loi de 1884 : pour lui, c'est l'autorité chargée de la police qui a la responsabilité des émeutes.

Il fit l'objet d'un avis du Conseil d'Etat nettement défavorable. Les motifs allégués contre la responsabilité de l'Etat étaient l'absence de précédents, les indemnités payées par le gouvernement dans le cas de troubles n'ayant jamais été accordées qu'à titre gracieux ; que les dommages causés par l'exercice du pouvoir, pour l'exécution des lois, sont des cas de force majeure ; enfin que cette responsabilité aurait de mauvais résultats pour le Trésor public et pour la vigilance des autorités locales et des populations.

La proposition, prise en considération le 4 février 1898 (2), ne fut pas rapportée à temps, et fut atteinte de caducité, au terme de la législature.

Aussi M. Gourju prit-il l'initiative de déposer, le 26 mars 1900 (3), une nouvelle proposition.

Nous étudierons d'abord ce projet et sa discussion,

1. Chambre, *Doc. parl.*, 1897, n° 2221, p. 174.

2. Chambre, *in ext.*, 1898, p. 405.

3. Sénat, *Doc. parlem.*, 1900, n° 93.

car en 1906 il fut abandonné pour un contre-projet de M. Fessard, d'un esprit complètement différent. Et nous exposerons, dans une deuxième partie, la discussion de la loi de 1914, au Sénat et à la Chambre, depuis 1906, jusqu'au vote de la loi.

PREMIÈRE SECTION

Discussion de 1900 à 1906.

Un rapport ayant été fait le 18 février 1904 (1) par M. Gourju lui-même, la première délibération, commencée le 3 juin 1904, amena le renvoi à la Commission (2).

Un rapport supplémentaire fut déposé le 27 décembre 1904 (3), par M. Gourju ; et la première délibération fut reprise le 29 mai 1905 (4). Le texte, remanié sur la proposition de MM. Tillaye et Duffoussat, fut adopté. Mais, MM. Fessard et Tournon, ayant proposé un autre système de responsabilité de l'Etat étendu à toutes les communes, M. Gourju présenta, le 7 novembre 1905 (5), un nouveau rapport supplémentaire, maintenant son propre système de responsabilité. La deuxième délibération, ouverte le 8 décembre 1905 (6), amena un nouveau renvoi à la

1. Sénat, *Doc. parlem.*, 1904, n° 35, p. 111.

2. Sénat, *in ext.*, 1904, p. 488.

3. Sénat, *Doc. parlem.*, 1904, n° 366, p. 155.

4. Sénat, *in ext.*, 1905, p. 963.

5. Sénat, *Doc. parlem.*, 1905, n° 266, p. 589.

6. Sénat, *in ext.*, 1905, p. 1751.

Commission, pour une étude plus approfondie du système Fessard. Mais M. Gourju maintint toujours sa première idée dans un troisième rapport supplémentaire déposé par lui le 8 mars 1906 (1). Cependant, le 7 juin 1906 (2), le système de M. Gourju fut abandonné, pour celui de M. Fessard.

La proposition Gourju ne visait qu'à rendre l'Etat responsable seulement dans les communes de Paris et Lyon, puisqu'il était ainsi conçu : « A partir de la promulgation de la présente loi, l'article 108 de la loi du 5 avril 1884 sera complété ainsi qu'il suit : Article 108. — Les dispositions des articles 106 et 107 ne seront pas applicables : 1° (sans changement) ; 2° dans les communes où la municipalité n'a pas la disposition de la police locale ni de la force armée ; auquel cas la responsabilité de l'Etat est substituée à celle des communes, suivant les mêmes conditions ; 3° (sans changement). »

M. Gourju s'inspirait de la même idée, que M. de Marcère (3) exprimait ainsi : « Les habitants de Paris ou de Lyon demandent à être admis à l'avantage qui a été reconnu aux habitants de toutes les communes de France. On leur a causé un dommage. Ils en demandent réparation. Ils n'ont pas de maire élu, ils ont un maître qui est un agent du gouvernement, et alors ils s'adressent au gouvernement et lui disent : « Vous avez eu tort de choisir un homme

1. Sénat, *Doc. parl.*, n° 98, p. 225.

2. Sénat, *in ext.*, 1906, p. 648.

3. Sénat, *in ext.*, 7 juin 1904.

« incapable qui ne sait pas ou qui n'a pas voulu maintenir l'ordre. Ce tort, vous l'expiez en payant le « dommage causé ». Ce langage est irréfutable. »

Pourtant certains orateurs se sont élevés contre ce langage. M. Bruman (1) déclare que l'Etat ne peut être déclaré responsable, parce que, d'après lui, cette responsabilité serait basée sur une présomption de culpabilité inadmissible envers lui, et parce que cette responsabilité donnerait en quelque sorte un privilège à la capitale, la répartition de l'indemnité devant se faire dans ce cas entre tous les contribuables de l'Etat qui supportent déjà les frais de la police parisienne, et non plus simplement entre les contribuables d'une commune. Ce principe ferait donc échec au principe bien établi de l'irresponsabilité de l'Etat pour acte de puissance publique. Il répondait à M. Gourju (2) qui jugeait que la loi de 1895 sur la révision des procès criminels avait renversé ce principe que, si cette loi y avait fait un accroc, ce n'était pas une raison pour en faire un second. A la responsabilité de l'Etat s'opposerait aussi, d'après lui, le principe de la séparation des pouvoirs (3). Le projet Fleury-Ravarin avait, d'après M. Gourju, voulu éviter ce reproche en donnant compétence au Conseil de préfecture.

1. Sénat, *in ext.*, 3 juin 1904.

2. Rapport Gourju, n° 35, p. 112.

3. V. aussi ce que dit M. Combes, ministre de l'Intérieur, président du Conseil au Sénat le 16 juin 1904, p. 502 et M. Bruman lui-même le 8 juin 1906.

Cependant M. Gourju (1) préfère, dans son propre projet, donner compétence aux tribunaux judiciaires, principalement parce qu'ils seront très éclairés et bien placés pour juger ces matières, grâce surtout à la collaboration du ministère public.

Un grand débat s'éleva, au sujet de la compétence, le 10 juillet 1906, et finalement on renvoya à la Commission un amendement ainsi conçu : « Cette action sera portée devant la juridiction civile ».

Le fondement de la responsabilité, dans le projet de M. Gourju, est une conception de répartition du risque, mais où, chose curieuse il entre encore une idée de faute.

M. Gourju, dans son rapport du 18 février 1904, débute ainsi : *La solidarité entre citoyens d'un même pays, entre concitoyens d'une même ville, tend à prendre de plus en plus dans notre législation la place légitime qui lui appartient... Il faut tout d'abord observer que le principe d'indemnité en faveur de particuliers contre une collectivité comme un Etat, ne repose pas a priori sur l'idée qu'une faute positive, même seulement par préterition, aurait été commise par cette collectivité... ; ce qui domine surtout aujourd'hui dans la réparation accordée aux victimes individuelles des troubles publics, c'est l'idée de solidarité entre concitoyens... qui est ici d'autant mieux fondée que le contribuable, moyennant l'acquit de sa part dans les charges communes, peut*

1. Rapport du 18 février 1904, n° 35, p. 112.

nourrir le légitime espoir qu'il a ainsi payé son droit à la sécurité de sa personne, de sa famille, de ses biens, et que cette sécurité doit lui être fournie par la collectivité sous la garde de laquelle il est plus spécialement placé, *qu'en un mot l'impôt est pour lui une sorte de prime d'assurance.*

« Il est vrai que le fait positif ou négatif d'une faute pourra souvent être aussi invoqué à son profit, mais cela n'est pas inévitable. Car la faculté qui est ouverte aux communes, et qui le serait demain à l'Etat, de prouver que tout le nécessaire a été inutilement tenté pour empêcher les faits dommageables ne signifie pas, d'une manière absolue, qu'il y a faute à avoir pu les empêcher, mais simplement *qu'à l'impossible nul n'est tenu, et que les circonstances extérieures de la solidarité ne peuvent plus être invoquées, en présence d'un véritable cas de force majeure.* »

Voilà une idée de la *solidarité, de l'assurance sociale naturelle fondée sur l'idée de faute*, qui nous paraît bizarre, et que nous ne comprenons pas, puisque l'idée *d'assurance*, nous l'avons déjà dit, nous semble être absolument exclusive de l'idée de faute. L'assurance est la répartition d'un risque entre plusieurs personnes soumises à ce risque, de telle sorte que, dans le cas où l'événement accidentel se produit, l'assureur (c'est-à-dire l'ensemble pour une assurance mutuelle), paiera pour le sinistré. Aussi, lorsque M. Gourju, le 3 juin 1904, dit que la commune doit pouvoir, « quand certaines conditions sont réu-

nies pour l'en dégager, se soustraire à la responsabilité qui pèse *a priori* sur elle », nous disons qu'il n'y a pas vraiment là assurance.

Cependant M. Gourju affirme que l'on se trouve en « présence d'un *risque social*, d'une solidarité humaine », résultant d'un *quasi contrat*. En effet, dit-il, « entre les citoyens d'une même commune il s'établit, par la force même des choses, et à raison de cette vie en commun, une espèce de quasi contrat — c'est le terme même que le Code civil emploie pour des intérêts plus restreints dans leur étendue topographique. — Il s'établit entre eux un lien de droit, et il ne dépend pas d'eux de s'y soustraire. Il ne dépend pas non plus de ceux qui ont pour mission les de défendre de se soustraire aux conséquences de ce risque social. »

Et, plus loin, il ajoute, en parlant de Paris et Lyon, que, pour ces villes, l'Etat doit dire « Le risque social est pour moi ». L'idée de M. Gourju, malgré qu'il emploie le terme de risque social, est donc bien l'idée de responsabilité pour faute, puisqu'ici la commune, là l'Etat, c'est-à-dire l'autorité responsable de la police, est en même temps responsable des pillages.

D'ailleurs M. Gourju le dit lui-même (1) : le risque social est une « cause d'obligation qui n'élimine pas absolument l'idée de faute dans les rapports de la

1. Rapport du 12 juillet 1907. Annexe n° 205.

victime des troubles avec la collectivité responsable »... cette idée « a, pour lui, le mérite de faciliter l'établissement d'une échelle logique dans les rapports des communes avec l'Etat ». C'est cette dernière idée que M. Tournon reprendra dans le dernier projet de la loi de 1914 pour répartir la responsabilité entre l'Etat, et la commune.

On se demandé, en effet, puisqu'on voulait admettre la responsabilité de l'Etat, dans les villes où la police est entre ses mains, s'il ne serait pas plus simple et meilleur de rendre la commune responsable, en principe, partout, mais avec recours, dans certains cas contre l'Etat, ou, inversement, de déclarer l'Etat partout responsable, avec recours possible contre la commune. Ce fut d'abord l'opinion de M. Tillaye, qui se déclara d'avis que « ou bien l'Etat doit assurer *partout* la répartition des dommages causés par les émeutes et les troubles, ou bien les communes supportent seules la responsabilité de ce qui se passe chez elle ; Paris et Lyon doivent être dans la même situation », et il propose, par un amendement, d'étendre la loi de 1884 aux villes de Paris et Lyon, avec recours possible, il est vrai, contre l'Etat, mais seulement en cas de faute lourde de ses représentants.

Ce fut aussi l'esprit de l'amendement de M. Riou, ainsi conçu : « Rédiger le deuxième paragraphe de l'article 108 dans les termes suivants : lorsque les communes se trouveront dans le cas prévu par le n° 1 du premier paragraphe du présent article, l'Etat sera,

en leur lieu et place, responsable dans les conditions spécifiées aux articles 106 et 107 des *fautes lourdes* de ses agents ou de ses représentants. »

Ce fut aussi celui de l'amendement de M. Touron (1)... « Les communes dans lesquelles la municipalité, même temporairement, n'a pas la disposition de la police locale ni de la force armée, et celles qui pourraient prouver qu'elles ont pris toutes les mesures en leur pouvoir et avisé en temps utile les représentants de l'autorité administrative de leur impuissance à prévenir les troubles, pourront exercer un recours contre l'Etat. »

Ce projet s'appuyait sur le vœu à l'unanimité de la réunion du 27 mars 1905 des Présidents de Chambre de commerce. Cependant on ne voit pas très bien sur quoi se baserait le recours contre l'Etat de la commune qui n'a aucune faute à se reprocher. ¶

Mais M. Gourju, persistant, comme nous l'avons dit, à repousser une responsabilité générale de l'Etat ou des communes, M. Fessard présenta un contre-projet rédigé dans le même sens que l'amendement Touron. Et M. Gourju se vit obligé d'adopter cette manière de voir.

SECTION II

Discussion de 1906 à 1914

Après un renvoi à la commission, M. Gourju fit un quatrième rapport supplémentaire qu'il déposa

1. Sénat, *in ext.*, 29 mai 1905, p. 263.

le 25 juin 1906 (1). La discussion fut reprise le 10 juillet suivant (2) et aboutit à un nouveau renvoi à la commission qui fut suivi d'un cinquième rapport supplémentaire de M. Gourju, le 2 juillet 1907 (3).

Mais ce rapport ne vint pas à la discussion car, pour un motif de procédure parlementaire, M. Gourju jugea meilleur de déposer une nouvelle proposition, ce qu'il fit le 19 novembre 1907 (4), et il déposa, le 29 novembre, un rapport sur cette proposition (5).

Mais, lors des élections sénatoriales de 1909, ce nouveau projet n'était pas encore venu à la discussion et M. Gourju ne fut pas réélu. Aussi M. Touron fut-il chargé d'un nouveau rapport qu'il déposa le 28 mars 1911 (6) ; la discussion s'engagea sur ce rapport le 6 juin 1911 (7) et l'urgence fut votée.

Le projet fut voté par le Sénat, et transmis à la Chambre des députés, et M. Frayssinet fit sur lui un rapport qu'il déposa le 19 juin 1912 (8). La discussion eut lieu les 20 et 21 janvier 1914 (9).

Le texte modifié fut transmis au Sénat le 22 janvier (10) et fut l'objet d'un rapport favorable de M. Touron le 18 mars 1914 (11) ; il fut adopté après

1. Sénat, *Doc. parlem.*, 1906, n° 305, p. 743.

2. Sénat, *in ext.*, 1906, p. 775.

3. Sénat 1907, *Doc. parlem.*, n° 205, p. 167.

4. Sénat 1907, *Doc. parlem.*, n° 304, p. 11.

5. Sénat 1907, *Doc. parlem.*, n° 314, p. 47.

6. Sénat, *Doc. parlem.*, 1911, n° 94, 94 bis et 94 ter rectifié.

7. Sénat, *in ext.*, 1911, p. 593.

8. Chambre, *Doc. parlem.*, 1912, n° 2019.

9. Chambre, *in ext.*, 1914, p. 79 et 117.

10. Sénat, *in ext.*, 1914, p. 25 et *Doc. parlem.*, n° 11, p. 4.

11. Sénat, *Doc. parlem.*, n° 127.

urgence déclarée et sans débats par le Sénat le 3 avril (1).

Le contre-projet Fessard comportait la responsabilité de l'Etat en dehors des faits de guerre avec un recours possible contre la commune sur le territoire de laquelle le trouble avait eu lieu, et contre les communes dont les habitants ont pris part aux attroupements coupables, mais seulement sous la double condition :

« 1° Que la commune sujette à ce recours aura eu, au moment des attentats commis, la disposition de la police et de la force armée ;

« 2° Qu'il sera prouvé que la dite commune n'a pas pris toutes les mesures en son pouvoir à l'effet de prévenir les attroupements ou rassemblements et d'en faire connaître les auteurs. »

Ce projet consacre donc un principe nouveau jusque-là : la responsabilité de l'Etat en matière de dommage d'émeutes.

Mais la loi de 1914, si elle admet la responsabilité de l'Etat, ne l'admet pas d'une façon aussi générale puisqu'en règle ordinaire, la responsabilité est partagée par moitié entre l'Etat et la commune. Quel est donc le fondement de la loi de 1914 ?

Ce fondement n'est pas simple et unique. Le but du législateur a été avant tout de faire œuvre pratique et admise le plus facilement possible par tous les organes, Parlement et Gouvernement, qui devaient

1. Sénat, *in ext.*, 1914, p. 183.

y participer. M. Tournon (1) le dit lui-même : « Nous ne pouvions pas nous occuper uniquement, nous Commission, de philosophie et de doctrine. Nous avons à chercher un remède à la situation... Ce qu'a voulu la Commission, ce qu'il faut au Sénat et au pays, c'est assurer que les victimes seront toujours indemnisées. »

On a proclamé qu'il y a, à la base de la responsabilité, l'idée d'interdépendance ; que, « pour vivre en société, chacun de nous a un sacrifice à faire, celui de la plupart de ses droits naturels ; en retour, la société nous doit la sécurité ».

Il est vrai que M. Bruman fait remarquer que, si l'on admet à la base de la responsabilité de l'Etat « un principe de solidarité sociale entre les habitants du territoire français », il n'est « pas juste de s'arrêter à une espèce, et de ne pas généraliser les effets de cette solidarité, « mais que si au contraire on admet une idée de faute, « pourquoi, en ce cas, ne plus permettre à l'Etat de prouver qu'il n'est nullement en faute ? »

Ce dilemme est juste ; mais il est la critique du principe de la répartition des risques, que nous étudierons plus loin.

Il y a, à la base de la loi, toujours en partie l'idée de faute. M. Tournon juge que, « dans l'état actuel de notre organisation politique et sociale, il n'est pas

1. Sénat *in ext.*, 6 juin 1911, p. 698.

2. Sénat, *in ext.*, 6 juin 1911.

possible de soutenir que les habitants, en quelque sorte responsables du choix de leurs administrateurs, ne seraient pas en même temps responsables des fautes, ou même des erreurs commises par leurs mandataires ». Il y a donc bien là l'idée de *faute comme électeurs*.

Il y a aussi, d'après M. Jenouvrier, faute de l'Etat, car d'après lui, l'Etat a deux missions principales, « s'il manque à l'une d'elles, il est en faute. La première consiste à assurer sa sécurité, la seconde consiste à assurer l'ordre à l'intérieur. »

Il y a même dans la loi un reste de responsabilité personnelle des habitants : il s'agit des 20 o/o qui restent, en tout état de cause, à la charge de la commune. M. Touron le dit clairement : « quant au dernier quart dont quelques-uns de nos collègues de la commission auraient voulu exonérer la commune, il est impossible de ne pas le laisser à la charge de celle-ci, comme minimum de la responsabilité solidaire des habitants d'une même commune. L'ordre et le respect des propriétés et des individus ne dépendent pas seulement des forces de police ; ils sont placés aussi sous la sauvegarde des citoyens eux-mêmes. »

D'ailleurs ces 20 o/o de reste à la commune furent vivement attaqués à la discussion (1).

Mais l'idée de faute n'est qu'une partie du fondement de la loi de 1914 ; il en est une autre plus impor-

1. Sénat, *in ext.*, 6 juin 1911, p. 596.

tante peut-être, d'après M. Touron. « Il ne faut pas considérer la proposition de loi comme *uniquement* fondée sur la présomption de faute, encore une fois il n'en est rien.

« Ce qu'il faut retenir, c'est que le principe fondamental de la loi est précisément celui de la responsabilité solidaire des habitants d'une même commune. »

Car, nous l'avons dit, l'idée de faute est insuffisante pour assurer la réparation du préjudice dans tous les cas. Or c'est cela justement que le législateur avait principalement en vue, ému qu'il était de la triste situation des habitants de Paris et de Lyon. Dans la loi de 1914 « la réparation est due dans tous les cas, que le maire ait eu ou non la force armée et la police, ou que, comme c'est le cas à Paris, à Lyon et à Marseille, la force armée soit entre les mains du gouvernement, ou encore que, comme il arrive souvent en cas de troubles, le préfet ait enlevé au maire ses pouvoirs de police, la victime sera certaine d'obtenir la réparation du préjudice qui lui a été causé (1). »

L'idée de faute étant insuffisante, on est amené fatalement à prendre l'idée de répartition du risque. « Le principe qui domine la loi, est le principe du risque social » (2). On ne recherche pas s'il y a faute, pour savoir si la victime sera indemnisée ; on ne se sert de la faute que pour répartir la responsabilité entre l'Etat et la commune.

1. M. Marc Frayssinet, 20 janvier 1914, p. 80.

2. *Id.*, p. 83.

« Les victimes obtiennent réparation du préjudice qui leur est causé, mais en vertu de quel principe ? Est-ce à raison d'une faute commise, comme dans le texte de 1884 ? est-ce à raison du risque social ? Je l'ai dit, la répartition est due dans tous les cas à la victime, cependant le principe de la faute n'est pas complètement abandonné et nous le voyons reparaître dans la discrimination faite entre la part qui sera payée par l'Etat et la part qui sera payée par la commune. Revenons à ce principe que la faute que peuvent commettre les représentants ou les représentants de l'Etat serait extrêmement dangereuse. Donc le principe du risque social et le principe de la faute commise par les représentants de la commune ou de l'Etat sont, en quelque sorte, amalgamés dans notre texte (1). »

Et M. Tourou exprime la même idée en disant qu'il faut « que l'idée de faute, pouvant entraîner une responsabilité plus étendue, vienne stimuler la vigilance des autorités locales, comme aussi celles des autorités supérieures (2). »

Nous voyons donc que le fondement proprement dit du droit des victimes de dommages résultant d'émeutes, d'après la loi de 1914, est le *risque social*. La faute n'est pas, à proprement parler, le fondement de ce droit ; c'est simplement un procédé pour répartir la responsabilité entre l'Etat et la commune.

1. *Id.*, p. 80.

2. Sénat, *in ext.*, 6 juin 1911, p. 596.

Cette idée de risque social fut d'ailleurs en but à maintes attaques. Ainsi M. Jenouvrier faisait remarquer que « en dehors de la faute, il n'y a pas de principe qui puisse faire condamner les individus ou les collectivités », ce à quoi M. Séblin fait remarquer qu'on a dérogé à ce principe par la loi sur les accidents du travail qui met le risque à la charge du patron, et, M. Brager de la Ville-Moysan lui répondant que la loi de 1898 est une loi d'assurance plutôt qu'une loi de responsabilité. » M. Dominique Delahaye observa que « celle-ci pourrait être aussi une loi d'assurance (1) ». Et, en effet, on ne voit pas pourquoi elle ne pourrait pas l'être ; et à notre avis, elle l'est bien en effet. Mais fallait-il admettre la responsabilité de la commune avec recours possible contre l'Etat ou bien la responsabilité de l'Etat avec recours possible contre la commune ? qui fallait-il présumer d'abord responsable ? « L'Etat doit-il être au premier plan de ce partage des responsabilités ? Il serait peut-être imprudent de le dire (2) ».

Pourtant il n'était pas possible, comme le dit M. Tournon (3), à une époque où les échanges entre les communes sont aussi fréquents qu'ils le sont à l'heure actuelle, « de borner à une étroite communauté d'habitation le principe de la solidarité sociale.

« D'autre part, si l'on retient l'idée de faute, on ne

1. *Id.*, p. 699.

2. Rapport de M. Frayssinet, 19 juin 1912.

3. Rapport du 24 mars 1911.

saurait admettre que là où le maire, représentant de la commune, est responsable, le préfet, ou le sous-préfet, représentant d'Etat, fussent irresponsables... »

Il expose les difficultés en face desquelles se trouve le maire, bien plus grandes que celles rencontrées par l'Etat, et ajoute : « Ne peut-on, suivant une formule qui a déjà été employée, réclamer l'égalité des communes et de l'Etat devant la loi ? »

« Si les habitants d'une même commune sont rendus responsables des erreurs ou des fautes de leurs mandataires, comment n'est-il pas juste que tous les citoyens soient, en vertu du même principe, tenus pour responsables des actes de ceux auxquels ils ont confié le mandat de les représenter au sein du gouvernement ? »

Aussi la commission a-t-elle été conduite à « partager la responsabilité entre l'Etat et la commune, tout en mettant à la charge de chacune de ces entités la réparation de ses propres fautes, par une augmentation de sa part dans les dommages-intérêts accordés aux ayant droit. »

Cette répartition se fera en règle ordinaire par moitié ; 50 o/o sont mis à la charge de l'Etat, et les autres 50 o/o restent à la charge de la commune pour que les administrateurs mettent « une activité plus grande, un zèle plus vif, à arrêter ces troubles (1) ».

A propos du recours possible de la commune entre l'Etat, on proposa de faire fixer, par une circulaire,

1. M.Frayssinet. Chambre, *in ext.*, 20 janvier 1914, p. 83.

afin de donner aux tribunaux une base certaine d'appréciation, les devoirs des municipalités. Mais le sous-secrétaire d'Etat de l'Intérieur, tout en promettant cette mesure, déclara qu'il ne pouvait donner, dès à présent, que des indications générales ; que « le maire doit prévenir le plus tôt possible le représentant du pouvoir central, le préfet, afin que celui-ci prenne les mesures que la municipalité n'a pas prises parce qu'elle était dans l'impossibilité de les prendre » (1).

Mais, en dehors de la commune et de l'Etat, il fallait aussi considérer la victime elle-même, qui peut avoir pris une part de responsabilité dans les dommages qu'elle a elle-même subis. M. Cornet aurait voulu, établir le principe d'une certaine responsabilité de la part de la victime, par exemple en ne l'indemnisant que des deux tiers de sa perte, ce qui fit l'objet du dépôt d'un amendement de sa part, car il juge que la victime est toujours un patron et que les patrons sont souvent maladroits.

L'idée d'une indemnisation partielle en tout état de cause est injuste. Seule est admissible la diminution possible par les tribunaux du chiffre des dommages-intérêts dans certains cas particuliers où il y a eu faute de la victime.

D'ailleurs les socialistes, trouvant la loi « réactionnairement rédigée » (2), ont voulu, par des dis-

1. 20 janvier 1914.

2. M. Vaillant, 20 janvier 1914, p. 90. Et il ajoute : « C'est une loi détestable... C'est une loi contre les ouvriers et contre les communes (p. 91), et l'*Officiel* porte (*applaudissement à l'extrême-gauche*).

positions de défiance entre les victimes, établir dans son texte, des dispositions de véritable suspicion envers la victime. Ainsi MM. Ringuier et Edouard Andrieux soutenaient que le patron est souvent responsable des émeutes, et peut être visé par l'article 109. M. Ringuier déposa même un amendement ainsi conçu (1) : « Si les dégâts sont consécutifs à une grève, l'Etat et les communes pourront être dispensées de toute indemnité, dommages et intérêts, s'il est établi que l'employeur a refusé l'arbitrage offert par le juge de paix ». Et, à l'appui de ce texte, il demande si, « à la suite d'un de ces conflits où l'influence d'un homme aura été plus forte que celle de tous les ouvriers, si, par malheur, une émeute se produit, si des dégâts sont causés », il ne faut pas penser que « l'employeur, dans ce cas, n'aura pas une part de responsabilité » ?

Cet amendement fut repoussé par 416 voix contre 144, après que le rapporteur eut montré qu'il justifiait la violence.

Cependant M. Bouveri proposa un autre amendement ayant le même esprit et ainsi conçu : « Si les dégâts commis ont pour cause des troubles provoqués par l'arbitraire patronal — renvois injustifiés, brusque baisse de salaires, prolongement illégal de la durée de travail, refus de répondre à la convocation en conciliation par le juge de paix par application de la loi de 1892 instituant l'arbitrage — les frais sont à la charge de l'exploitant. »

1. Chambre. Séance du 20 janvier 1914.

Mais cet amendement fut aussi repoussé.

Un troisième amendement fut déposé par M. Dejeante, proposant que « les employeurs qui, pour leur profit, auront déterminé des troubles, n'aient droit à aucune indemnité, et soient même « tenus pécuniairement responsables des mesures de police que ces troubles auront nécessité » (1). D'après lui, le droit des ouvriers à l'émeute est de légitime défense, le projet est celui d'une loi bourgeoise et d'oppression. Finalement l'amendement Dejeante fut repoussé par 399 contre 99.

Remarquons dès à présent qu'il est bizarre que les socialistes n'aient pas vu, dans ce projet, une loi qui, par l'idée de risque social que, la première, elle consacrait officiellement, tendait plutôt à l'étatisme. Ils y ont vu, au contraire, une loi de défense capitaliste. Ainsi M. Bonneri (1) déclare cette loi « une véritable loi d'exception » n'ayant « pas du tout l'origine républicaine », émanant d'un homme — M. Touron — qui a surtout le souci de défendre les patrons au détriment de la collectivité. Et M. Ringuier s'offre au paiement des indemnités par augmentation de 25 0/0 des taxes d'octroi, et réclame même, à ce sujet, une loi supprimant tous les octrois.

Ce n'est pas seulement au sujet de la responsabilité de la victime que s'est manifestée leur opposition, mais encore dans leur désir de voir payer par celle-ci une part de l'impôt servant à l'indemniser

1. Chambre *in, ext.*, 21 janvier 1914, p. 118.

elle-même. M. Ringuier dépose un amendement en ce sens ; il juge que ce serait une injustice qu'alors que tous les citoyens dans l'Etat supporteraient l'impôt, un patron, un usinier, une société anonyme « qui ont, sur le territoire de la commune usines et château, seraient exempts » alors que, par leur intransigeance, leur responsabilité est toujours engagée.

Le rapporteur lui objecte justement que, dans ces troubles, il y a souvent des victimes qui ne sont ni industriel ni commerçant, mais des ouvriers ou des petits commerçants.

L'amendement fut repoussé, car il justifiait indirectement et trop évidemment la violence. Et, sur la proposition de M. Marc Frayssinet, on remplaça même, dans le projet, le membre de phrase : « sans autre exception que celle prévue à l'article 131 », par celui-ci « à l'exception des victimes des troubles auxquelles auront été allouées ces indemnités », afin de supprimer toute hésitation aux tribunaux.

Remarquons encore qu'au point de vue des personnes protégées par la loi, M. Reboul amena le sous-secrétaire d'Etat de l'Intérieur à déclarer que le personnel des magasins ou usines ayant souffert des troubles aura droit aussi à une indemnité.

Enfin les travaux parlementaires (1) montrent que la « disposition transitoire » qui fut ajoutée à la loi, ainsi que le dernier paragraphe de l'article 108, qui dis-

1. Chambre, *in ext.*, 21 janvier 1914.

pense provisoirement des frais de timbre et de procédure, fut inspirée par la commisération envers certaines communes, spécialement celle de Cluses, qui se trouvaient alors dans une situation financière particulièrement critique à la suite d'émeutes.

CHAPITRE IV

La loi du 16 avril 1914 et son dispositif

La loi du 16 avril 1914, dans son article 106, conserve les termes employés par la loi du 5 avril 1884 établissant la responsabilité de la commune. Celle-ci, par cet article, reste responsable des dommages causés sur son territoire par des émeutiers ; mais l'article 108 fait œuvre nouvelle en ce qu'il établit que « l'Etat contribue pour moitié, *en vertu du risque social* », au paiement des dommages-intérêts et des frais visés par l'article 106. Donc, en principe, responsabilité partagée par moitié entre l'Etat et la commune.

Quel est le fondement de la responsabilité de ces collectivités ? Les travaux parlementaires nous montrent que c'est la répartition du risque d'émeute entre les membres de celles-ci. En tous cas, pour la responsabilité de l'Etat, il n'y a nulle présomption de faute puisque l'article 108 prend soin de nous dire qu'il n'est responsable qu'en vertu du risque social.

En principe, à la base de la responsabilité de l'Etat comme de la commune, il y a la répartition du risque

d'émeute; l'idée de faute intervient, comme nous l'avons dit, pour changer la proportion de moitié entre la commune et l'Etat. En effet l'article 108, dans son deuxième paragraphe, admet la possibilité d'une action de l'Etat contre la commune, « si la municipalité a manqué à ses devoirs par inertie ou connivence avec les émeutiers, jusqu'à concurrence de 60 o/o des dommages. Et le troisième paragraphe établit que, en l'absence de toute faute de la part de la municipalité, si celle-ci a pris toutes les mesures en son pouvoir pour prévenir les attroupements et réprimer les troubles (1), et dans le cas où la commune n'a pas, *momentanément ou de façon permanente*, la disposition de la police locale et de la force armée, elle a un recours contre l'Etat dans les mêmes proportions.

La victime trouve donc toujours devant elle un responsable, elle ne reste jamais sans être indemnisée des dommages subis. Ainsi sont enfin exhaussés les vœux des habitants de Paris et de Lyon; la pénible situation de ces victimes d'émeutes qui avait amené les diverses propositions initiales de la loi n'existe plus. De même la situation des propriétaires d'importants immeubles dans les communes où la police locale est réduite à un garde champêtre, où le maire est en fait impuissant, où la commune est pauvre, situation qui avait amené les vœux des

1. Et, le 20 mai 1914, le sous-secrétaire d'Etat à l'intérieur promet qu'une circulaire serait prise pour déterminer les devoirs des maires, nous l'avons vu aux travaux parlementaires.

Chambres de commerce et des associations de producteurs.

De même encore la situation des habitants des communes où le préfet a pris en main la police, ou dans lesquelles l'état de siège a été déclaré, puisque l'article 108 de la loi porte ces mots (1) : « momentanément ou d'une façon permanente ». L'exception prévue par le deuxième paragraphe de l'article 108 de la loi de 1884 ne s'applique donc plus seulement à Paris et à Lyon, mais à toutes les communes temporairement privées de la disposition de la police et de la force armée. Finie aussi la responsabilité des communes du département de la Seine.

D'ailleurs, pour qu'il n'y ait plus place à aucune difficulté, l'article 2 de la loi insiste en spécifiant que « les articles 106, 107, 108, 109 de la loi du 5 avril 1884 sont applicables à la ville de Paris.

Mais l'idée de faute est restée pour stimuler chacune des autorités chargées de l'ordre dans l'exercice de son devoir. Là se limite l'application de l'idée de faute. Et cette idée de faute n'est évidemment plus en aucune sorte l'idée de faute des habitants eux-mêmes ; elle est tout à fait abandonnée, sauf en un seul point que nous verrons. Il s'agit de la faute des municipalités amenée par la jurisprudence de l'an IV à 1884. Cela nous est montré par la disposition établissant que c'est la négligence ou la connivence de

1. Sur la proposition de M. Andrieux à la séance du 20 janvier 1914.

la municipalité qui amène le recours de l'Etat entre la commune.

Une disposition laisserait à penser qu'il subsiste encore quelque chose de l'idée de responsabilité des habitants eux-mêmes. Il s'agit de l'article 107, qui établit que, « si les attroupements ou rassemblements ont été formés d'habitants de plusieurs communes, chacune d'elles sera responsable des dommages causés » pour une certaine partie. On pourrait peut-être soutenir qu'il y a là une idée de responsabilité des habitants, mais on peut aussi juger que cela se concilie avec la responsabilité de la municipalité. Il appartenait en effet au maire de la commune dont les habitants ont été prendre part aux troubles sur le territoire d'une commune voisine, d'empêcher ses administrés de former des attroupements. Ou, si, ceux-ci se sont rendues individuellement sur le lieu du désordre, il sera toujours possible au maire de prouver qu'il a pris toutes les mesures possibles pour empêcher les troubles, ses pouvoirs se réduisant il est vrai dans ce cas à fort peu de choses, et il pourra invoquer le bienfait de l'article 108, troisième paragraphe.

Il sera curieux de voir comment les tribunaux, que l'article 107 a chargés de répartir la responsabilité entre les communes, appliqueront, dans le cas de cet article, le troisième alinéa de l'article 108. Ou bien l'article 107 pourra être amené à devenir lettre morte, ou bien il y aura illogisme, puisqu'on condamnera une commune dont la municipalité n'a nulle

faute à se reprocher. C'est là une conséquence du mélange de l'idée de faute des habitants avec l'idée de faute de la municipalité ; et plutôt de la conservation même de l'idée de faute. Car, si l'on admet autre chose que la simple répartition du risque, il est injuste de rendre une commune responsable pour des dégâts commis sur son territoire par des habitants d'autres communes.

Un autre reste de responsabilité des habitants eux-mêmes réside dans les 20 o/o des dommages subsistant dans tous les cas à la charge de la commune. Cela aussi est-il logique. Ou bien la commune n'a rien à se reprocher, et alors pourquoi lui faire payer ces 20 o/o ? ou bien elle est en faute, et alors pourquoi ne paie-t-elle pas tout ou au moins en proportion de sa faute ?

La loi, dans le dernier alinéa de l'article 106, établit que « les dispositions du présent article ne sont pas applicables lorsque les dommages causés sont le résultat d'un fait de guerre ». C'est la reprise de la disposition de la loi du 5 avril 1884 (1).

Une autre partie de la loi de 1884 subsiste dans celle de 1914. Nous voulons parler de l'article 109 qui dispose que « l'Etat, la commune, ou les communes, déclarées responsables peuvent exercer un recours contre les auteurs ou complices du désordre ». On n'est plus en effet alors dans le cas d'un attentat

1. M. Caillaux, ministre des Finances, fait remarquer, le 6 juin 1911, au Sénat, « qu'il ne s'agit ici que du cas de guerre avec une nation étrangère : Il ne s'agit donc pas de la Guerre civile.

commis à proprement parler par un rassemblement, d'un délit anonyme. La responsabilité de l'article 1382 joue. Mais il y a pour les victimes l'avantage de trouver devant soi une commune ou l'Etat qui sont toujours solvables ; le système de recours de ces collectivités contre les auteurs et complices est donc préférable, au point de vue garantie et au point de vue social, à la possibilité pour elles de se retirer et laisser les victimes en présence de coupables souvent insolvables.

Cet article permet aussi l'atténuation de responsabilité par les tribunaux en cas de faute de la victime.

Toutes les actions, aussi bien celles entre l'Etat et la commune qu'entre la victime et ces personnes publiques et entre les communes sont de la compétence des tribunaux judiciaires. M. L. Rolland (1) pense que cette compétence, qui se justifiait avec l'idée de faute, ne se justifie plus avec l'idée d'assistance. Sous vendémiaire, il était de principe que « tout ce qui était des communes ressortit des tribunaux judiciaires », tandis que sous la loi de 1884 c'est le contraire qui était vrai, en sorte que la disposition de l'article 107 de la loi municipale constituait une exception.

Nous pensons que la compétence administrative serait en effet assez logique pour les procès entre personnes publiques. Mais peut-être ne faut-il jamais regretter que des actions soient confiées à des tribu-

1. *Revue de Droit public*, 1913, p. 369 et 370.

naux de droit commun. D'ailleurs ces tribunaux n'auront pas à juger de la question de risque, mais de la question de faute des municipalités et des auteurs ou complices des dégâts.

L'article 106 règle la question importante de la répartition des impôts servant à payer les dommages-intérêts pour la part de la commune. Il indique deux procédés : en principe « les indemnités, les dommages-intérêts et les frais dont la commune est responsable sont répartis, en vertu d'un rôle spécial, entre toutes les personnes inscrites au rôle d'une des contributions directes, proportionnellement au montant en principal de toutes leurs contributions directes. » Cette répartition est bien en accord avec l'idée de répartition du risque. Ce sont en effet les propriétaires fonciers, ceux qui possèdent des immeubles exposés au pillage, et qui sont exposés au risque, qui paient une des quatre contributions directes, et non plus les quatre, comme dans la loi de 1884. Ce sont eux qui s'assurent ainsi contre le risque social d'émeute et le répartissent entre eux proportionnellement au risque de chacun.

Mais lorsque le montant des dommages-intérêts et des frais « excède le quart du produit en principal des taxes d'octroi et taxes de remplacement réunies, le paiement sera effectué au moyen d'un emprunt qui sera remboursé à l'aide d'une imposition extraordinaire perçue chaque année en vertu d'un rôle spécial établi comme il est dit au paragraphe précédent et concurremment, dans les communes à octroi, par

une majoration proportionnelle de 25 0/0 au maximum de toutes les taxes d'octroi et taxes de remplacement existantes, au besoin prorogées à cet effet. »

Dans ce deuxième cas il y a bien encore paiement en partie par les propriétaires soumis dans leurs immeubles au risque de pillage, mais il y a aussi paiement par la masse entière des habitants de la commune qui doivent payer les taxes d'octroi en achetant les denrées qui les ont supportées. Certains pourraient voir là une présomption de faute des habitants ; mais on y peut voir aussi la répartition d'un risque entre tous ceux qui résident sur le territoire de la commune, donc qui sont aussi soumis au moins dans leur personne et dans leurs meubles au risque d'émeute. Ce ne sont plus les seuls domiciliés qui sont imposés. M. L. Rolland (1) trouve qu'il est injuste d'atteindre un propriétaire foncier « qui ne met peut-être pas les pieds deux fois par an dans la commune ». Non ce n'est pas injuste, si l'on admet l'idée de répartition du risque.

Mais la victime qui reçoit d'une main l'indemnisation devra-t-elle la payer de l'autre main ? Si, comme cela se produira souvent, il s'agit d'un usinier dans un village, et payant à lui seul presque toutes les impositions de la commune, devra-t-elle se payer à elle-même pour moitié ou même plus les dommages-intérêts pour dégâts subis par elle ? Sans doute, en cas d'emprunt, elle sera astreinte au paiement des

1. *Revue de droit public*, 1913, précité.

impôts indirects qui l'atteignent comme les autres consommateurs, mais, d'après l'article 106, elle ne sera pas inscrite à l'impôt spécial.

Comme le juge M. Rolland (1) c'eût été une conséquence logique de l'idée de risque que la victime participât au paiement de l'impôt. En effet, dans le cas d'assurance ordinaire, ne paie-t-on pas sa prime pour le fait qu'on est sinistré ? La répartition du risque entraîne que tous ceux qui se sont réunis pour le subir ensemble doivent le supporter ensemble quand il vient à atteindre l'un d'eux, mais non pas que celui-là qui est atteint ne doit rien payer de tout.

La nécessité de cette disposition est amenée par l'exiguïté de l'étendue de la répartition du risque pour moitié ; si l'Etat avait été, en tout état de cause, complètement responsable et la commune en aucune façon, on aurait sans aucun doute laissé la victime payer sa part des dommages.

Dans l'article 106, on introduisit les mots : « à l'exception des victimes des troubles, auxquelles auront été allouées ces indemnités », afin de faire cesser dans la pratique les difficultés qui s'étaient présentées dans l'application de la loi de 1884. C'était une conséquence logique de l'idée de faute de ne pas imposer les victimes ; mais les tribunaux ne pouvaient que s'en tenir au texte, or l'article 106 disait que tous les habitants étaient imposés, et l'article 131 de la loi municipale avait été jugé comme

¹ 1. *Id.*, p. 364.

ne pouvant pas s'appliquer dans ce cas. Cet article dispense du paiement de l'impôt levé pour payer les frais d'un procès entre une commune et un particulier partie gagnante, ce particulier lui même. Un arrêt du Conseil d'Etat (1) s'appuie sur ces textes pour juger que « c'est à bon droit que les victimes avaient été imposées. » L'argument du commissaire du gouvernement dans cette affaire, M. Blum, est le suivant : « L'article 131, dit-il, parle expressément de sections (de communes) ou parties qui plaident contre une commune, des frais et dommages résultant du procès... Enfin nous ne pouvons admettre que le principe posé par l'article 131 soit, en aucune manière applicable au cas prévu par l'article 106... Cette responsabilité est toute spéciale. » Il soutient que l'intention du législateur de 1884 a été, pour l'article 105, de punir les habitants pour faute présumée et de les imposer tous, la victime y comprise ; et pour l'article 131, de limiter son application aux frais de procédure.

Cet arrêt fut souvent rappelé lors de la discussion sur ce point, le 20 janvier 1914, à la Chambre, cependant on décida finalement de ne pas imposer la victime, et même de remplacer les mots du projet faisant allusion à l'article 131, par ceux définitivement adoptés pour mieux préciser l'intention du législateur.

Nous n'avons pas encore en jurisprudence, d'exemple d'application de la loi. Il sera curieux de

1. Cons. d'Etat, 23 décembre 1910. Lebon, 1910, p. 992.

voir comment et avec quel esprit les tribunaux l'appliqueront.

Il sera notamment intéressant de voir si la répartition de la responsabilité par moitié entre l'Etat et la commune sera souvent appliquée. Les recours de l'Etat contre la commune et inversement seront certainement fréquents ; car on peut toujours alléguer qu'un maire n'a pas fait tout ce qui était en son pouvoir pour réprimer les troubles. Mais il faudra voir si la tendance des tribunaux à se montrer très sévères envers les municipalités, continuera en leur faisant presque toujours payer la plus grande partie des dommages. Nous ne le croyons pas, car cette attitude ancienne de la jurisprudence répondait plutôt à un désir de voir la victime toujours indemnisée. Actuellement la commisération envers la victime fera place à celle envers les communes, et on peut penser que c'est l'Etat, personne que l'on a tendance à croire pouvant toujours et tout payer, qui paiera la plus grande partie des dommages ; d'autant plus que ce sont les tribunaux ordinaires qui sont compétents.

A notre avis on tendra donc encore par la jurisprudence à une plus grande extension de la responsabilité de l'Etat et de l'idée de répartition du risque.

CONCLUSION

La répartition sociale du risque

Nous l'avons dit dans notre introduction, le problème de l'indemnisation de la victime de dommages résultant d'émeutes est celui-ci : La victime a subi indûment un dommage, elle a donc un droit. Il est d'ailleurs nécessaire pour l'ordre social de faire sanctionner ce droit.

Mais contre qui exercera-t-elle son droit puisque l'auteur des dégâts est inconnu ? Cependant la justice veut que le mal soit réparé, nous voulons voir indemnisé celui qui a souffert sans motif légitime. La législation devra donc édifier un système de responsabilité qui fasse trouver un répondant sans violer la justice.

Ce qui caractérise en effet le dommage causé par une émeute, c'est l'anonymat de ses auteurs. Lorsque nous avons à subir un dommage du fait d'un individu, nous avons une action en justice contre lui. C'est l'article 1382 qui joue. Au contraire, dans le cas de dégâts commis par un attroupement, nous ne

pouvons pas poursuivre l'auteur, puisque l'identité de celui-ci est ignorée ; elle se perd dans la foule.

Un jugement du tribunal civil de Lure, en date du 3 août 1899, confirmé par un arrêt de la Cour d'appel de Besançon, du 2 mars 1900 (1), met bien ce caractère en relief. Il s'agissait de savoir si le demandeur, un nommé Bigey, avait eu la jambe cassée par la foule ou par des agresseurs isolés. En fait, il y avait deux individus qui étaient sortis de la foule pour venir frapper la victime ; mais le tribunal s'appuya sur ces raisons : que toutes les personnes dont se composait la foule agissaient dans un même but de haine, non point contre Bigey, lui-même, mais contre un comité dont il faisait partie, qu'ainsi tout l'attroupement pouvait être déclaré coupable des blessures du demandeur ; qu'enfin et surtout ces deux individus étaient demeurés inconnus.

Il y avait donc anonymat dans la culpabilité, faute de la foule entière.

Aussi la loi définit-elle l'attroupement une réunion d'au moins quinze personnes. Ce nombre a été considéré comme nécessaire pour différencier une foule d'un groupe d'agresseurs identifiables parce qu'en petit nombre.

De même, lorsque la commune peut faire connaître les auteurs des dommages, elle n'est plus responsable, mais ceux-ci le sont. L'attentat

1. D. P., 1900.2.364.

devient alors en quelque sorte individuel, les auteurs doivent répondre de leurs délits. De même encore le recours que la commune a contre les auteurs et complices et l'atténuation de responsabilité qui résulte pour elle du fait qu'il y a une faute de la part de la victime qui peut alors être considérée comme complice des dégâts subis par elle-même (1).

Le caractère essentiel de l'émeute est donc l'anonymat des auteurs des désordres.

Le danger d'émeute est particulièrement considérable, parce qu'il peut avoir politiquement et socialement une grande importance, et aussi parce que la foule en démente peut violer les droits individuels les plus sacrés, et que cela expose chacun à avoir à lutter contre toute une troupe, cas auquel il n'y a pas de défense possible. « Contre une agression isolée, individuelle, chaque habitant de la commune peut se défendre ; les moyens habituels de la police peuvent suffir à la sécurité. Ils ne le peuvent pas contre une troupe d'agresseurs. »

C'est sans doute cela qui a attiré à la victime des dommages causés par les émeutes la sollicitude particulière du législateur, car, pour la caractéristique ci-dessus indiquée des dégâts d'attroupement, elle se retrouve dans tout attentat, même individuel dont l'auteur demeure inconnu, et l'on serait amené à

1. V. Jurisprudence, p. 99 et s. et aussi l'arrêt du Conseil d'Etat du 26 janvier 1907. Lebon, p. 733, affaire Bernard, soldat, tombé sur le crâne en montant par désobéissance le cheval de son officier.

rendre responsables les services de police quand l'on a été victime par exemple d'un cambriolage dont on ignore les coupables. Nous reviendrons d'ailleurs sur ce point.

Pour sanctionner le droit de la victime de dommages résultant d'émeutes, on a d'abord rendu responsable une collectivité à laquelle appartenait le coupable présumé, ou tout au moins une collectivité qui aurait pu s'opposer aux attentats de cette sorte en général. C'est le cas de la loi du 10 vendémiaire an IV.

Mais ensuite, nous l'avons vu, on a considéré comme responsable la collectivité entière dans ses administrateurs (1).

On a construit plusieurs théories pour justifier juridiquement cette responsabilité extraordinaire. Nous n'entreprendrons pas de les exposer toutes et en détail, car cela entraînerait à des développements considérables et sur des questions très générales. C'est en effet toute la grande question de la responsabilité de la puissance publique pour faute d'un service public qui se trouve en jeu.

Tout d'abord peut-on dire qu'il y a *faute* d'une collectivité? La faute exige en effet un acte de volition que ne peut faire une collectivité; il faut une volonté *personnelle* pour commettre une faute, et cela ne peut pas se rencontrer dans un ensemble

1. V. aussi sur ce point l'étude fort bien faite de l'évolution de l'idée de la faute au risque, dans Beaudoin, Thèse Portiers, 1912, p. 249 et s.

d'individus. Mais les partisans de la théorie de la personnalité morale ne pensent point ainsi. Pour eux, il y a, en dehors des membres qui constituent la société, une personne morale qui a toutes les qualités juridiques d'une personne physique, qui peut contracter, et même avoir des obligations résultant d'un quasi-délit. Mais nous ne pouvons, là encore entrer dans le détail de la théorie, ce qui nous conduirait trop loin.

Mais il n'est pas que les partisans de la personnalité morale qui admettent la responsabilité pour faute d'une personne publique. M. Jacquelin déclare que « La personne morale doit être prise comme une fiction, mais elle est susceptible de droits, d'obligations. La faute, en définitive, repose toujours sur le même fondement philosophique, à savoir un dommage causé sans droit à autrui » (1).

M. Berthélemy, quoiqu'il dise que « le pouvoir de juger comporte aussi le pouvoir de rendre des arrêts injustes (2) », semblant, par cette phrase, admettre que la puissance publique n'a à répondre de ses erreurs, comme il le dit, « qu'en vertu de l'équité pure », juge pour la question des émeutes, que, « en autorisant la commune, à faire elle-même sa police, on y met pour condition qu'elle sera responsable si elle ne prend pas les précautions nécessaires au maintien de l'ordre (3) ». Responsable, mais non

1. M. Jacquelin à son cours.

2. Berthélemy, *op. cit.*, p. 71.

3. *Id.*, p. 523.

envers l'Etat qui lui délègue ce pouvoir, mais envers les victimes du mauvais fonctionnement de ce service à elle confié (1).

On a aussi voulu expliquer la faute des personnes publiques par la distinction entre la faute objective et la faute subjective. Mais MM. Rolin, Planiol, Saleilles se sont élevés contre cette distinction en arguant de la distinction entre la responsabilité pénale et la responsabilité civile.

Mais, pour éviter cette question de responsabilité de la personne morale, certains ont, sous l'influence de M. Duguit, remplacé cette responsabilité par la responsabilité des patrimoines administratifs. Ces auteurs pensent qu' « aujourd'hui la responsabilité de l'Etat ne se rattache aucunement à l'idée de faute ...il ne s'agit que « de savoir quel est le patrimoine qui supporte en définitive le risque du dommage occasionné par le fonctionnement d'un service public »... « La notion de faute ne peut intervenir lorsqu'il s'agit de rapports de groupes entre eux, ou de groupes avec des individus », car « les groupes ne sont point des sujets de volonté (2). »

Mais M. Hauriou s'élève véhémentement contre cette doctrine. « Il y a là, dit-il, une mode qui passera lorsqu'on se sera aperçu que la responsabilité des administrations publiques suit les règles de la responsabilité subjective, et que tout se passe comme si les dits administrateurs en étaient le sujet. »

1. V. aussi Taton. Thèse Lille, 1908. Mais il considère la faute.

2. Duguit, *les Transformations du Droit public*, p. 231.

M. Marcq critique aussi cette théorie pour le principe de l'intention dans la faute (1). « On ne peut imputer à la personne morale, dit-il, un manquement à une obligation légale ou contractuelle si on fonde la personnalité juridique sur la notion de « patrimoine de but » (Zweckvermogen). Si, en effet, la responsabilité est fondée sur la volition, un patrimoine ne peut être tenu de réparer un préjudice que si une faute subjective est imputable à la personne dont ce patrimoine constitue en quelque sorte la projection dans le monde des choses. »

M. Haurion s'élève aussi contre la théorie du « dommage spécial » exposée par M. Jèze (2). Pour qu'un dommage soit spécial, il faut qu'il atteigne un particulier, qu'il soit l'effet de la cause, dépasse en importance un simple dommage, et soit injustifié. Cette théorie s'appuie d'ailleurs en outre sur le principe de l'égalité des charges qui veut que tous supportent également les charges causées par le fonctionnement des services publics. Pour M. Jèze, il devrait y avoir responsabilité de la puissance publique seulement en cas de dommage spécial. M. Hauriou s'oppose à cette théorie parce que d'abord on pourrait trouver un dommage spécial dans le fait que les assujetés à la douane sur les blés paient cet impôt ; que le principe de l'égalité des charges « n'est qu'un principe de justice commuta-

1. Marcq, *op. cit.*, p. 251.

2. V. M.-G. Jèze, *Revue de Droit public*, 1904, p. 382.

tive qui peut servir au législateur, non au juge qui n'a pas de texte ; qu'enfin cette théorie entraînerait responsabilité pour cas fortuit, ce que ne fait pas la jurisprudence. »

La jurisprudence du Conseil d'État, a depuis quelque temps, nous l'avons vu, quitté son attitude intransigeante dans le maintien de l'irresponsabilité de la puissance publique, spécialement pour la question des accidents survenus dans les ports, et plus récemment sur des questions de responsabilité pour faute des services de police (1).

On ne peut d'ailleurs que se féliciter de cette tendance, car, comme le disait très justement Laferrière (2) : « Il ne serait pas juste que des particuliers lésés par les erreurs ou les fautes des fonctionnaires, restent victimes d'accidents dont un service public est la cause, ou du moins l'occasion ». On ne peut plus admettre aujourd'hui l'adage anglais : « King (ou state) can do no wrong ». L'État peut au contraire avoir tort (3).

1. Pour les ports, on cite les arrêts affirmatifs de responsabilité : Ysach, 6 mai 1881 ; Turubull, 21 juillet 1882 ; Chidra et Craquelin, 27 juin 1890 ; Høgestrand, 6 janvier 1899 ; Société des produits céramiques de Boulogne, 13 janvier 1899 ; Zimmerman, 27 février 1903 ; Perpière, 12 juillet 1912 ; Lepreux, 13 janvier 1899, et note, S. 1900. 3. 1. Cas de rejet pour faute de victime, affaire Bernard, 26 juillet 1907, précité ; Préfet de la Creuse, 7 août 1909. Arrêts affirmatifs pour la police : Lerbaud, 23 juin 1882 ; Cazeaux, 13 janvier 1893 ; Larue, 10 mars 1911 ; Tomasso Grocopri, etc.

2. Laferrière, t. II, p. 360 et t. II, p. 183.

3. Aussi Michoud, *la Théorie de la personnalité morale*, t. II, p. 262.

Considérant cette jurisprudence déterminée dans le sens de la responsabilité des services publics, M. L. Rolland proposait un système très radical, et qui aurait l'avantage d'être très simple (1). « Le mieux ne serait-il pas, dit-il, d'abroger purement et simplement les articles 106 et suivants de la loi de 1884 ? L'adoption de la solution que nous indiquons amènerait trois conséquences. 1° La commune, en cas de troubles ou d'émeutes, cesserait d'être présumée en faute...; 2° Réserve faite des cas où la police n'est pas aux mains du maire, nulle responsabilité ne pourrait atteindre l'Etat ; 3° Le consul d'Etat serait compétent pour statuer, le cas échéant, sur la responsabilité encourue par l'Etat ou la commune. Ce système serait très simple, et... il serait sans doute le meilleur. »

C'est donc le retour au droit commun, mais en admettant que soit toujours reconnue possible l'action contre le service de police chargé d'assurer l'ordre. C'est le système de la faute du service public.

M. L. Rolland propose aussi de rendre l'Etat et non la commune responsable, en remplaçant l'organisation municipale de la police par son organisation nationale. C'est aussi l'avis de M. Politis (2).

Mais le système de la faute nous semble insuffisant en matière d'indemnisation de la victime de dommages d'émeutes. Nous l'avons déjà dit, le vice

1. *Revue de Droit public*, 1913, p. 355 et s.

2. *Le Temps*, 29 avril 1913.

capital de ce système, c'est que, lorsque l'autorité chargée de la police pourra prouver qu'elle n'a aucune faute à se reprocher, la victime des troubles ne trouvera personne devant elle. C'est ce principe de la faute à la base de la responsabilité qui a amené l'exonération de la commune de Dunkerque du 1^{er} décembre 1904, donc l'absence d'indemnisation de la victime des dégâts commis sur le port par les dockers en grève. Le principe de la faute est insuffisant.

Il est non seulement insuffisant, mais, appliqué largement par la jurisprudence, le système de la faute du service de police serait dangereux parce qu'illimité. Comme le disait M. Batbie le 14 février 1884 : « Si les dégâts étaient causés par un seul malfaiteur, armé et audacieux, pourquoi ne serait-elle pas (il s'agit de la commune) responsable aussi de la négligence du maire qui n'aurait pas empêché la perpétration d'un crime individuel (1).

L'idée de faute peut donc être dangereuse, mais elle est surtout insuffisante pour assurer l'indemnisation de la victime dans tous les cas.

Pour amener ce résultat, on vit apparaître l'idée de « risque social ». Ce fut M. Soleilles qui lança non une idée mais le vocable. En juin 1912, au Congrès de la propriété bâtie qui se tenait au Havre, il employa cette expression pour la première fois : « Il y a une autre idée, dit-il, qui commence à se faire jour chez

1. De même M. Waldeck-Rousseau à la même séance, p. 356.

vous et à laquelle vous devez tenir fermement, car c'est une idée de justice égale pour tous. C'est la conception du « risque social »... A l'idée de faute individuelle, il faut substituer celle de risque social... C'est le risque social qu'il faut reconnaître et assumer, ce risque qu'il faut poser et dont il faut indemniser ceux qui en souffrent. Ce qui se fait jour aujourd'hui, c'est que l'idée de faute n'est plus en cause, mais bien l'idée de risque social. Eh bien ! Si ces accidents (d'émeutes) sont précisément de ces risques..., la collectivité qui, elle, est là pour supporter, pour réparer ces risques de la vie commune, cette collectivité représentée par l'Etat, doit par conséquent payer indemnité à ceux qui ont eu à souffrir des à-coups de la révolution sociale (1). »

Cette idée, M. Saleilles la reprend en 1905 (2) en écrivant : « On a reconnu qu'il y avait dans notre monde social des organismes fonctionnant tout à fait régulièrement et légalement, manifestations à coup sûr d'un droit véritable, et qui cependant ne peuvent réaliser leur but qu'en semant autour d'eux les risques et les dommages. Or il y a des droits que l'on ne peut exercer que sous la condition d'en payer les risques : »

Mais ce risque d'émeutes, pourquoi est-il social ? Il l'est parce que « il découle naturellement et nécessairement de la réunion de tous en société », de même

1. Compte rendu de ce Congrès, p. 36, 146. 157, et 204.

2. *De l'abus de droit* (Bull. de la Société d'études législatives, 1905, p. 336).

qu'il y a le risque d'accidents de travail, les risques judiciaires (1).

Ce risque, en effet, nous ne le courons que par le fait que nous vivons en société : il semble donc naturel que nous le mettions en commun.

C'est aussi l'opinion de M. Lamande (2). C'est aussi celle de M. Duguit (3).

Cette idée de risque social a été développée dans les travaux parlementaires de la loi du 16 avril 1914. M. Frayssinet (4), le 20 janvier 1914, dit qu'il y a, dans notre organisation économique, des risques dont il est très difficile d'établir la responsabilité exacte. Ce sont les risques sociaux. C'est la même idée qu'il exprimait dans son rapport du 19 juin 1912 (5). Il juge les risques sociaux caractérisés surtout par la complexité des causes qui les provoquent.

M. Rolland a fort bien indiqué la différence entre la théorie de la faute et celle du risque, leurs points de contact, et leurs caractéristiques. « N'en vient-on pas, écrit-il, à construire une théorie et un système d'assistance, et non une théorie et un système de responsabilité ? Les deux théories ont certes des points de contact. Peut-être se confondront-elles le jour où l'on reconnaîtra aux particuliers un droit à être assistés. Peut-être même cette fusion est-elle

1. Beaudoin, *op. cit.*, p. 359 et s.

2. *Bull. de la Société générale des prisons*, 1896, p. 9 et s.

3. *Droit constitutionnel*, t. I, p. 253 et s.

4. Chambre, *in. ext.*, 20 janvier 1914, p. 80. V. aussi, p. 83.

5. Chambre. Doc. parlem. 1912, n° 2.019.

plus proche que nous le croyons. Mais, pour le moment, une grave différence subsiste. Quand on parle de responsabilité, on songe à une victime qui a un droit à être indemnisée. Quand on parle d'assistance, on parle d'une victime qui a droit d'être secourue, mais qui ne peut invoquer un droit à obtenir des secours (1) ».

Ces risques sociaux, qui proviennent de la vie en société, il faut les répartir entre les membres de la société qui les supportent. C'est une sorte d'assurance mutuelle (2). On a même dit que l'impôt constitue une sorte de prime d'assurance (3), ce qui est un abus du mot prime, si l'on veut indiquer par là la somme périodiquement payée par l'assuré à l'assureur; mais cela pourrait peut-être en effet se comparer si l'on veut entendre par le mot prime la part que paie chaque associé d'une société d'assurance mutuelle dans la somme des sinistres subis par l'ensemble, car cette somme correspond à l'impôt payé par les assujettis pour l'indemnisation de la victime des dégâts résultant de l'émeute.

Une preuve de l'insuffisance de l'idée de faute et de la nécessité de celle de risque social réside dans le fait que, sous l'empire de la loi de 1884, les industriels et commerçants, gens les plus exposés au pillage

1. L. Rolland, *Revue de droit public*, 1913, p. 362.

2. V. Sur ce point les paroles de M. Brager de la Ville-Moysan et de M. D. Delahaye à la discussion au Sénat du 6 juin 1911.

3. M. Gourju, dans son rapport du 18 février 1904, cité aux trav. parlem.

à l'occasion de grèves, s'assurèrent à des compagnies créées à cette fin. On fit des assurances contre les risques d'émeutes pour remédier à l'insuffisance de la loi (1).

Le 31 mai 1904, après les grèves qui troublèrent la ville cette année-là, la « Mutuelle du commerce et de l'industrie », société d'assurance contre les risques d'émeutes, fut fondée à Roubaix par M. Vespieren. Suivant cette voie, fut fondée en 1907 « le Progrès, Société d'assurance mutuelle contre les conséquences des dégâts et des dommages arrivés par suite de grèves ».

On peut encore citer l'« Association des risques de guerre et d'émeute », fondée à Lyon en 1870 et « la Fraternelle, Société lyonnaise d'assurance mutuelle contre les risques de guerre et d'émeutes ».

Pourtant cette idée de « risque social » a trouvé nombre de détracteurs. M. Planiol dit, à ce sujet, qu'« on veut à toutes forces trouver des responsables, même quand il n'y en a pas » (2).

Le rapporteur de la loi de 1884 s'élevait déjà contre toute tendance à l'idée de répartition du risque, et parce que, « dans les dispositions générales de notre droit, aucune responsabilité pouvant donner lieu à des dommages-intérêts n'était reconnue sans qu'une faute eût été commise par celui à la charge de qui sont mis ces dommages-intérêts ». (3)

1. Poissonnier, thèse, 1912, p. 293.

2. *Revue critique de législation et de jurisprudence*, 1905, p. 289.

3. Sénat, *in. ext.*, 12 mars 1884 p. 658.

Le 8 juin 1906, M. Bruman demandait au Sénat pourquoi, si l'on basait la loi sur le « principe de solidarité sociale... s'arrêter à cette espèce et ne pas généraliser les effets de cette solidarité ».

Car ce qui a surtout éveillé la défiance des auteurs contre la théorie du risque social, c'est l'extension possible de cette idée à un nombre considérable de risques. M. Rolland exprime aussi cette crainte. (1) « Sans probablement s'en rendre compte, le législateur s'est ainsi engagé dans une voie où il pourra être entraîné assez loin. Si notamment les victimes de dommages ou d'émeutes ont droit à une indemnité en vertu du risque social », pourquoi ne pas reconnaître un droit à indemnité aux victimes des faits de guerre, voir même aux victimes des fléaux de toutes sortes qui peuvent survenir ?

Remarquons d'abord que « les fléaux de toutes sortes » ne sont pas le résultat de la vie en société. Remarquons aussi qu'avec le système de M. Rolland : suppression des articles 106 et suivants de la loi municipale on arriverait, en admettant la responsabilité de l'Etat pour faute de service en cas de dégâts résultant d'émeutes, à une autre extension possible. Pourquoi, si l'Etat est responsable pour avoir commis une faute de service pour fait d'émeutes, ne serait-il pas responsable de même pour avoir laissé un voleur pénétrer chez un particulier ?

Mais l'on pourrait aussi citer bien des auteurs

1. L. Rolland, *Revue de Droit public*, 1914, p. 650.

partisans de la notion du risque social, ainsi M. Hitier (1) « En proclamant de nouveaux cas de responsabilité, la conscience sociale rétrécit beaucoup le champ d'action du droit atteint ; mais ce que perd le droit individuel est gagné par le droit collectif. »

Nous pensons que la responsabilité de l'Etat doit être admise, en matière de dommages résultant d'émeutes, et cela pour les motifs suivants :

En général, dans les rapports entre individus dans la cité, il faut, pour qu'il y ait responsabilité de l'auteur d'un dommage causé qu'il y ait faute de sa part, ou tout au moins négligence. C'est la responsabilité des articles 1382, 1383 et 1384 du Code civil, la responsabilité *par la faute*, non la responsabilité *par le fait*. Mais il peut y avoir une autre idée de responsabilité : c'est celle amenée par la législation actuelle des accidents du travail, et, en Italie, des automobiles.

M. Bourgeois (2), dit que les deux forces qui ont amené l'idée de solidarité sont la « méthode scientifique », et l'« idée morale ».

Nous pensons que l'interdépendance sociale n'est qu'un fait qui, à lui seul, ne peut fonder un droit. Mais on peut appliquer l'idée des deux forces au fondement que nous croyons être à la base de la responsabilité de l'Etat pour dommages d'émeutes.

Dès notre naissance, nous recevons un grand

1. *Revue d'Economie politique*, 1906. p. 209 et s. *Le Socialisme juridique*.

2. Bourgeois, *Solidarité*, p. 16.

nombre de biens, et surtout de services de tous ceux qui vivent en société (1). Nous ne passons pas un véritable contrat en entrant dans la société puisque ces services nous sont imposés, qu'il n'y a pas consentement exprimé de notre part. Ce n'est pas l'idée de contrat social de J.-J. Rousseau, c'est un *quasi-contrat*, même, plus précisément, une *gestion d'affaires* (2).

C'est ainsi que, par un quasi-contrat social, il y a une sorte de contrat de société. Les hommes s'unissent dans l'intention expresse de mettre en commun certains risques et certains profits dans des sociétés privées, restreintes ; dans l'intention plus ou moins expresse, dans les sociétés nouvelles politiques ; tacite, dans les sociétés où nous entrons par la naissance et qui nous sont préexistantes, de mettre en commun *certaines risques*.

Les hommes forment des sociétés industrielles ou commerciales : « ils établissent simplement entre eux, sous ce nom de société, un ensemble de biens et d'accords, d'obligations réciproques auxquelles ils reconnaissent ce double caractère d'être en fait le meilleur moyen d'obtenir le but, de réaliser l'objet pour lequel ils se sont réunis, et d'être en droit combinés de telle manière qu'aucun des associés n'en éprouve de dommages ou n'en obtienne d'avantages

1. *Idem*, p. 82. Mais il n'est pas besoin pour cela de considérer nos devoirs envers les générations passées qui ne peuvent être des personnes sujets d'un droit.

2. *Idem*., p. 115 et 432.

particuliers, que chacun prenne équitablement sa part des charges et des bénéfices, des profits et des pertes, et qu'ainsi se trouvent à la fin réalisées les conditions naturelles, nécessaires, du fonctionnement d'une entreprise commune, et les conditions morales d'une juste association.

« Le problème social, dans son ensemble, est le même..., il n'en diffère qu'en ce point qu'il ne peut être résolu à l'avance par une convention préalable à la constitution de la société ; c'est de l'association de fait préexistante qu'il s'agit de dégager les conditions de l'association de droit... La législation ne sera que l'expression pratique de cette formule de répartition équitable des profits et des charges de l'association (1). »

Mais tout n'est pas mis en commun dans la société ; il reste encore des rapports purement individuels, rapports du droit privé, rapports de famille, rapports contractuels, rapports délictuels même. Ces rapports sont de ceux qui pourraient fort bien s'établir entre individus en dehors de l'existence de la société : il suffit d'organiser pour ceux-ci une simple réglementation assurant seulement l'exercice libre et facile de ces rapports.

Cependant il y a des rapports entre les individus qui portent sur les intérêts mis en commun par le fait du quasi-contrat social. En font évidemment partie les risques provenant directement de la vie en société.

1. *Idem.*, p. 90.

Il faut limiter le plus possible le nombre de ces rapports, afin de ne pas entraver le libre développement des facultés individuelles. Mais, l'interdépendance augmentant de plus en plus par le fait de la complexité grandissante de la vie sociale, ces rapports doivent devenir de plus en plus fréquents.

Le danger d'émeute est à coup sûr un risque qui provient du fait que nous vivons en société. Pourtant on ne pourrait objecter que l'on peut imaginer qu'un individu isolé soit attaqué, dans sa personne ou dans ce qu'il possède par une troupe d'individus, que cette agression peut parfaitement se concevoir en dehors de l'hypothèse de la société. Sans doute, mais alors la personne attaquée peut se défendre par la force. Au contraire, en entrant en société, dans une société telles que les sociétés modernes, nous avons abdiqué au bénéfice de l'autorité le droit d'user de notre force personnelle pour nous défendre contre la force.

D'ailleurs les causes mêmes de l'émeute sont le plus souvent d'ordre social.

La « méthode scientifique » nous amène donc à trouver que nous sommes en face d'un « risque social ».

Ici intervient la deuxième force : l'idée de justice.

On peut dire qu'un droit, c'est ce qui est juste par rapport à quelqu'un. Ce qui nous semble juste par rapport à la victime de dommages résultant d'émeutes, c'est qu'il y ait une réparation à ce dommage. Ce qui nous semble juste, c'est l'égalité de

tous les citoyens devant les charges résultant de la vie en société. Puisque l'émeute est une charge sociale, il est juste que tous participent à l'indemnisation de celui qui a personnellement souffert du dommage. Cette idée de justice est simplement en nous : cela nous semble juste, et voilà tout.

Si le juge doit se borner à appliquer les textes, et ne peut pas appliquer la simple équité, le législateur, lui, doit ne pas oublier que l'équité doit, avant tout, être à la base de toute réglementation. Comme le dit M. Duguit (1), « ce qui n'est ni pratique ni équitable n'est pas juridique. Le droit est une règle inspirée par un sentiment d'équité, et venant répondre à un besoin pratique. Il est cela, il n'est que cela, et une règle qui n'est pas cela n'est pas une règle de droit. »

Le principe de l'égalité des charges est primordial et a été maintes fois exposé par les auteurs. Portalis (2) dit que « les charges de l'Etat doivent être supportées avec égalité. Toute proportion serait détruite si un seul ou quelques-uns pouvaient jamais être soumis à faire des sacrifices auxquels les autres citoyens ne contribueraient pas ».

C'est aussi ce principe que M. Jacquelin proclame à propos des dommages de guerre, quand il écrit (3): « Lorsque le navire est en perdition, parfois, d'ailleurs,

1. Duguit, *op. cit.*, p. 257.

2. Cité par Mareq, *op. cit.*, p. 353 et d'ailleurs, de, p. 357 à 385.

3. R. Jacquelin, *le Droit social et la réparation des dommages en pays envahis*, p. 9. V. aussi Michoud, *la Théorie de la personnalité morale*, t. II, p. 272. Et les paroles de M. Gourju, le 10 juillet 1906, p. 776.

par l'imprévoyance ou l'impéritie de celui qui tient la barre, et que, pour le sauver, il faut l'alléger d'une partie de la cargaison, en la jetant par-dessus bord, ce ne sont pas seulement les propriétaires des biens sacrifiés qui en supportent la perte, celle-ci est répartie entre tous ceux qui ont intérêt à la conservation du navire, quelle que soit la valeur des biens en question, et pour recouvrer ce qui leur est dû, leurs propriétaires ont un droit véritable sanctionné par une action en justice ».

De même M. Teissier écrit que « Les citoyens ne doivent pas souffrir plus les uns que les autres des charges imposées par l'intérêt de tous :

Ainsi la victime ne doit pas supporter seule le dommage qui lui provient de ce danger social : l'émeute. Elle a contre la collectivité un droit à être indemnisée. Pour le danger d'émeute, on ne voit pas pourquoi, avec un système complet de risque social, on limiterait la répartition aux habitants de la commune. La vie sociale actuelle est tellement étendue, les rapports à grande distance si faciles, que la mise en commun de ce risque devrait logiquement se faire entre tous les membres de la société ; l'Etat seul devrait être responsable. D'ailleurs, plus la répartition se fait sur un grand nombre, plus le risque est facile à supporter.

Voyant donc que l'idée de faute est insuffisante pour assurer la justice, la législation peut et doit sanctionner ce risque social.

Le système de la faute personnelle est insuffisant

ou injuste, puisqu'on ne peut atteindre l'auteur inconnu, ou qu'il faut alors atteindre des innocents. Le système de la faute des services publics est insuffisant. On revient au système de l'assurance, de la répartition du risque. Car, ou bien il peut prouver qu'il n'y a pas eu faute de sa part, et alors, dans certains cas, la victime n'est pas indemnisée, ce qui est injuste ; ou bien il est toujours en faute, et alors c'est la même chose que l'idée d'assurance, c'est l'assurance elle-même, sauf cette différence qu'il est injuste de déclarer la faute en toute occurrence.

Mais, dira-t-on, « Il n'y a pas de raison pour ne pas l'appliquer au cas d'inondations, d'incendies, de faits de guerre, à tous les malheurs immérités aussi bien qu'aux dommages causés par les attroupe-ments (1). »

Si, il y a une raison : c'est que les fléaux de la nature ne sont pas des risques sociaux. Le fait d'être en société ne comporte pas la mise en commun du danger de grêle, par exemple. Et d'ailleurs, pour l'inondation, ne voyons-nous pas des responsabilités intéressantes pour les watergands flamands.

Puis, quoique cette sorte de communisme soit souvent dangereux pour la liberté, elle a de grands effets de justice et de sécurité dont nous pouvons tous nous louer.

Nous voyons l'idée de répartition du risque se développer tous les jours, et la guerre n'aura fait que favoriser son développement.

1. Poissonnier, Thèse, 1912, p. 396.

Le projet de loi sur la réparation des dommages de guerre n'a pas une autre origine : On voit répartir dans toute la Nation les dommages subis par certains.

Les dégâts résultant de faits de guerre constituaient la troisième exception de l'article 108 de la loi de 1884, et cette exception se retrouve dans la loi de 1914. Pourtant, M. Bruman, commissaire du gouvernement, disait, le 8 juillet 1906 (1) : « N'est-ce pas là la situation la plus digne d'intérêt, celle où la solidarité nationale aurait le plus occasion de se manifester ? »

Aussi voyons-nous, dans le rapport fait au Sénat par M. Reynald, sur le projet de loi du 3 août 1917, les mots suivants : « Nous plaçons à la base du projet le sentiment de solidarité nationale, d'accord en cela avec le grand nombre de ceux qui se sont appliqués à résoudre la question... Le sentiment de solidarité que nous invoquons, n'est pas une pure manifestation de sentiment; il est, dans le domaine de la sensibilité, l'expression d'un fait positif qui est l'unité française (2). »

De même nous trouvons cette idée de répartition du risque à la base de la nouvelle loi sur les pensions militaires.

« La pension est due parce qu'il est juste que *le risque social* de la guerre pèse sur toute la Nation,

1. Sénat, Débats, *in ext.*, p. 659.

2. Sénat. Doc. parlem., 1917 n° 315, V. aussi M. Jacquelin cité plus haut, p.

et la solidarité nationale exige que soient dédommagés ceux qui se sont sacrifiés en son nom...

« Le droit à pension est d'origine triple : risque social partagé entre tous — solidarité nationale — Récompenses des services rendus (1) ».

Il en est sans doute de même pour la loi des loyers. Nous n'en citerons pour preuve que les paroles prononcées par M. H. Chéron, le 23 février, au Sénat, au sujet de l'indemnité de 50 o/o payée aux propriétaires : « Si l'indemnisation est juste, elle doit être supportée par l'ensemble de la Nation. »

On pourrait même peut-être voir une idée de répartition des profits dans la loi portant impôt sur les bénéfices de guerre. Mais se serait sortir du cadre de cette étude.

L'idée de répartition sociale, semble-t-il, ne peut que se développer.

Citons, pour terminer, cet extrait ayant trait à la proposition Honnorat sur les pensions militaires (2) :

« Une des conséquences sociales les plus importantes de la guerre actuelle sera, sans aucun doute, qu'elle aura pour effet d'introduire dans nos lois une application effective et quasi-intégrale du principe de la solidarité nationale. Ce qui n'était autrefois

1. Analyse du rapport fait au nom de la commission parlementaire des pensions civiles et militaires (*Bull. de l'Association générale des mutilés de guerre*, déc. 1917, n° spécial, p. 946). V. aussi sur ce point la thèse de M. Nouveau : *Le risque social, fondement juridique des lois sur les dommages causés aux biens et aux personnes*, Paris, 1918.

2. *Bulletin de l'Association générale des mutilés de guerre*, février 1918, p. 51.

qu'un concept juridique abstrait et presque exclusivement théorique, est apparu, à la clarté des événements, comme une réalité vivante et comme une nécessité pratique...

« C'est d'abord une idée de justice : celle de la réparation intégrale du dommage causé ;

« Puis une idée d'intérêt social : celle de la récupération nécessaire de toutes les forces vives du pays. »

Vu : le Président de la thèse,

JACQUELIN

Vu : le Doyen
LARNAUDE

Vu et permis d'imprimer
Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris
R. POINCARÉ

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	5
--------------------	---

PREMIÈRE PARTIE

RESPONSABILITÉ COLLECTIVE DES HABITANTS. — LOI DU 10 VENDÉMAIRE AN IV

CHAPITRE PREMIER. — L'antiquité.....	11
CHAPITRE II. — La Révolution. — Loi du 10 vendé- miaire an IV.....	16
CHAPITRE III. — Analyse et critique de la loi du 10 vendénaire an IV.....	26
CHAPITRE IV. — Législation comparée.....	38

DEUXIÈME PARTIE

RESPONSABILITÉ DE LA COMMUNE PERSONNE MORALE. — LOI DU 5 AVRIL 1884

CHAPITRE PREMIER. — Jurisprudence jusqu'en 1884...	45
CHAPITRE II. — Travaux parlementaires.....	58
CHAPITRE III. — La loi du 5 avril 1884. — Analyse et critique.....	67

TROISIÈME PARTIE

LE RISQUE SOCIAL. — LOI DU 16 AVRIL 1914

CHAPITRE PREMIER. — Insuffisance de la loi de 1884...	77
CHAPITRE II. — Jurisprudence de 1884 à 1914.....	86

CHAPITRE III. — Travaux parlementaires.....	107
CHAPITRE IV. — La loi du 16 avril 1914 et son disposi- tif.....	130
CONCLUSION. — La répartition sociale du risque.....	141

